

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Economía Aplicada V



TESIS DOCTORAL

Welfarismo y gasto en protección social en la Unión Europea

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Miguel Centella Moyano

Director

Artemio Baigorri Agoiz

Madrid, 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Economía Aplicada V



Welfarismo y gasto en protección social en la Unión Europea

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Miguel Centella Moyano

Bajo la dirección del Prof. Dr. Artemio Baigorri Agoiz

Madrid, 2015

A Mari Luz, mi amor, y Lucía y Miguel, razón de mi existencia

Pakzure

Agradecimientos

Todo trabajo, por pequeño que sea, merece ser agradecido. Detrás de cada línea, de cada instante, de cada creación y de cada silencio siempre hay algún anónimo que ha aportado, que simplemente ha estado o que, como en este caso, también ha sufrido. Sería injusto no reconocerlo, además de soberbio.

Quiero agradecer la redacción final de estas páginas al profesor Antonio González Temprano, por su infinita paciencia, y decir infinita es quedarse a mucha distancia de la virtud demostrada. Bajo su dirección me inicié en el mundo de la investigación terminando de consolidar mi vocación universitaria. Gracias a él esta tesis es.

A mis compañeros del área de Sociología del campus de Badajoz de la Universidad de Extremadura y de ARS. Me han hecho sentir que Extremadura es mi tierra y la Sociología mi hogar. En especial a Artemio Baigorri, del que tanto he recibido para lo poco que he ofrecido. Un privilegio trabajar junto a él porque nunca he conocido una mente más audaz que la suya en toda la Universidad. Y a Mané López, con quien durante todos estos años he compartido condición de asilado y la desazón por lo inconcluso.

En el plano de lo simbólico, debo extender mis agradecimientos a la escuela pública en la que tanto creo, tanto como en la igualdad de oportunidades y en su fuerza transformadora. A ella debo mi condición. A ella y a mis maestros, a todos ellos, porque ninguno malo tuve y si así fue, no lo recuerdo.

A título muy íntimo ni debo ni quiero olvidarme de mi familia, de Sebastián Centella y Lucía Moyano, mis padres, que con sabiduría siempre me permitieron volar, y de María Torralbo, mi abuela, guardiana de mis vigiliass. Gracias por vuestra confianza y entrega. No hay mejor herencia que vuestro linaje.

Y cómo no, gracias a Mari Luz, mi ángel, por estar ahí, y a Lucía y Miguel, mi orgullo, porque todo lo llenáis. Ningún esfuerzo vale más que vuestra presencia. Ser tu marido y vuestro padre es el mejor regalo que me ha dado la vida. Sin vosotros no habría otra mejor.

A todos vosotros gracias, infinitas gracias. Si en algo os fallé o no respondía a lo que de mí esperabais, lo siento.

Índice

pág.

RESUMEN	11
---------------	----

SUMMARY	13
---------------	----

Capítulo I. INTRODUCCIÓN.....	15
-------------------------------	----

1. PLANTEAMIENTO INICIAL. LO SOCIAL COMO INQUIETUD	15
--	----

2. EL QUÉ Y EL CÓMO. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.....	21
--	----

Capítulo II. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO. BIENESTAR SOCIAL E INTERVENCIÓN PÚBLICA.....	27
---	----

1. UNA APROXIMACIÓN ÚTIL AL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL .	27
--	----

2. INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA. LA POLÍTICA SOCIAL	34
---	----

3. <i>PALINDROMÍA</i> POLÍTICA Y MODELOS DE ACCIÓN	42
--	----

4. CIUDADANÍA SOCIAL. DE LA CIUDADANÍA LABORAL A LA CIUDADANÍA COMPLEJA	51
---	----

5. LOS AGENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. UNA FALSA METONIMIA	65
---	----

Capítulo III. MARCO EVOLUTIVO Y CONTEXTUAL. LAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR SOCIAL INSTITUCIONAL EN EUROPA	71
--	----

1. AFLORAR LA MARCA EUROPA.....	71
---------------------------------	----

2. PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EUROPA: DEL BIENESTAR PRESOCIAL A LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD MATERIAL	76
--	----

2.1. La protección social de carácter privado. El modelo liberal clásico de bienestar.....	76
--	----

2.2.	La quiebra del principio de autosuficiencia. Responsabilidad colectiva frente a responsabilidad individual	81
2.3.	Justicia social conmutativa: Los sistemas de Seguridad Social como génesis del Estado Social	88
2.4.	Justicia social distributiva: La desmitificación del mercado y la solidaridad como utopía	96
3.	EL <i>WELFARISMO</i> DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	100
3.1.	El Estado del Bienestar keynesiano.....	100
3.2.	Los mundos del bienestar de las democracias capitalistas	109
3.3.	Los treinta gloriosos	117
3.4.	El siglo XX acabó en los 70'. La inagotable y angulosa crisis del Estado del Bienestar	124
3.5.	Nuevos estados <i>poswelfaristas</i> . Del Estado del Bienestar a la sociedad pluralista del bienestar	138
4.	LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DISCUTIBLE ANOREXIA SOCIAL DEL ESTADO	151
Capítulo IV. EL DENOMINADO MODELO SOCIAL EUROPEO.....		167
1.	LO SOCIAL COMO ELEMENTO IDENTITATARIO DE UNA CULTURA EUROPEA OCCIDENTAL	167
2.	LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EUROPEO-OCCIDENTALES FRENTE AL EXTERIOR	172
3.	MODELO SOCIAL EUROPEO Y ESTADO DEL BIENESTAR MADURO	178
4.	UN MODELO SOCIAL CONVERGENTE.....	181
4.1.	Planteamientos preliminares.....	181
4.2.	Esfuerzos sociales que se aproximan. Un análisis empírico.....	186
4.3.	Convergencia espontánea, convergencia coordinada: Una <i>serpiente social europea</i> como método alternativo de diagnóstico y como estrategia.....	200
Capítulo V. HACIENDO ALGO DE HISTORIA A MODO DE ADENDA. LA IDEA ORIGINAL DE DIMENSIÓN SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA O POR QUÉ EUROPA NO ES UN ESTADO SOCIAL Y NI SIQUIERA UN ESTADO.....		211
1.	EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	211
2.	LA FILOSOFÍA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA OMISIÓN SOCIAL	217

2.1. La marginación de lo social en la construcción de las Comunidades Europeas. El “Informe Ölhin”	217
2.2. El contenido social de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. La dimensión social de las políticas comunitarias.....	222
2.3. El carácter subsidiario y programático de lo social	237
2.4. ¿Política social o dimensión social?	246
 CONCLUSIONES.....	 249
Epílogo. Cuando la casa se nos cae. Una reflexión a propósito de la protección social en España.....	250
 BIBLIOGRAFÍA.....	 257
 ANEXOS.....	 283

Índice de gráficos

Capítulo I

Gráfico I. 1 Gasto público en protección social per cápita (ppc) (2012) y valoración como buena de la calidad de vida	19
Gráfico I. 2 Distintas fuentes, distintos datos. Gasto público en protección social en % del PIB en la UE-15 (1990-2012)	25

Capítulo II

Gráfico II. 1 Las dimensiones del bienestar	29
Gráfico II. 2 Los pilares del bienestar social	32
Gráfico II. 3 Ámbitos de las políticas públicas de bienestar	42
Gráfico II. 4 Valores y políticas sociales liberales y socialistas.....	45
Gráfico II. 5 La ciudadanía social	56
Gráfico II. 6 Actores y despliegue de la protección social.....	66

Capítulo III

Gráfico III. 1 Pasado, presente y futuro de la protección social.....	73
Gráfico III. 2 El espacio welfarista del Estado	102
Gráfico III. 3 Modelos de Estados del Bienestar en Europa	114
Gráfico III. 4 Modelos de Estado del Bienestar europeos según gasto en protección social pública y PIB per cápita en miles de € (ppc) (2012)	115
Gráfico III. 5 Equidad y eficiencia de los Estados del Bientar europeos	117
Gráfico III. 6 Gasto público en protección social en % del PIB (1960-2014)	120

Gráfico III. 7 Incremento del gasto público en protección social y del PIB (1960-1973)	121
Gráfico III. 8 Desempleo en las principales economías de la OCDE.....	127
Gráfico III. 9 Déficit público en algunas de las principales economías de la OCDE ..	131
Gráfico III. 10 Gasto público, gasto social total, gasto en protección social, déficit público y deuda pública UE-15 en % del PIB (1995-2014)	134
Gráfico III. 11 Gasto público en protección social per cápita (ppc en €) e índice de redistribución EU-15 y Estados Unidos (2012)	136
Gráfico III. 12 Metamorfosis del Estado del Bienestar	141
Gráfico III. 13 Actores o instituciones productoras del bienestar social.....	143
Gráfico III. 14 Gasto público en protección social en % del gasto público total en la UE-15 (1990-2012).....	154
Gráfico III. 15 Gasto público en protección social por funciones (mm € corrientes) (1993-2012).....	156
Gráfico III. 16 Incremento anual del gasto público en protección social y del PIB en la UE-15 en moneda nacional a precios corrientes (1981-2011).....	159
Gráfico III. 17 Gasto público en protección social corriente en moneda nacional (1980-2011)	160
Gráfico III. 18 Gasto público en protección social per capital en ppc por países en la UE-15 (1990-2012)	163
Gráfico III. 19 Gasto público en protección social per cápita corriente y PIB per cápita corriente en ppc en la UE-15 (1995-2012).....	164

Capítulo IV

Gráfico IV. 1 Gasto público en protección social en % del PIB y en \$ per cápita en ppc, y gasto público en % del PIB	177
---	-----

Gráfico IV. 2 Fuentes de financiación promedio del gasto en protección social en Europa (EU-15, 1993-2012)	179
Gráfico IV. 3 Gasto público en protección social per cápita en ppc (2012).....	187
Gráfico IV. 4 Gasto público en protección social en la UE-15 en miles en millones de euros, en % del PIB y per cápita (ppc) (1990-2012).....	189
Gráfico IV. 5 Incremento del gasto público en protección social per cápita (ppc) y en % del PIB (1990-2012).....	191
Gráfico IV. 6 Convergencia β (absoluta) del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012)	194
Gráfico IV. 7 Convergencia σ e índice de Gini para el gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012)	196
Gráfico IV. 8 Convergencia σ para funciones del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2011)	197
Gráfico IV. 9 Convergencia σ del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE (1980-2012).....	198
Gráfico IV. 10 Convergencia β del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE (1980-2012).....	199
Gráfico IV. 11 Convergencia de la serpiente social europea. Desviación típica de los índices sintéticos totales de protección social (1995-2012).....	208
Gráfico IV. 12 Regresión logarítmica de los índices sintéticos totales de protección social (1995-2012)	209

Índice de tablas

Capítulo I

Tabla I. 1 Evaluación de la situación social en el país	18
---	----

Capítulo II

Tabla II. 1 Concepción liberal, socialista y socialdemócrata de la política social	43
--	----

Tabla II. 2 Modelos de política social	48
--	----

Tabla II. 3 Derechos de ciudadanía	55
--	----

Capítulo III

Tabla III. 1 Seguros voluntarios establecidos entre 1883-1915	95
---	----

Tabla III. 2 Seguridad Social de Bismarck y de Beveridge.....	98
---	----

Tabla III. 3 Modelos de Estado del Bienestar	111
--	-----

Tabla III. 4 Déficit y deuda públicos e intereses de la deuda en la UE-15 (valores promedio)	132
--	-----

Tabla III. 5 Espacios productores de bienestar social	144
---	-----

Capítulo IV

Tabla IV. 1 Estado, democracia y bienestar social.....	173
--	-----

Tabla IV. 2 Convergencia del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012). Estimación en LN	193
---	-----

Tabla IV. 3 Índices sintéticos totales de protección social (EU-15=100)	205
---	-----

“¡Lo social existe, todos nos lo hemos encontrado, pero no sabemos con exactitud lo que nos hemos encontrado!

Dotado del estatuto de la evidencia, lo social nos salta a los ojos, lo que nos obliga automáticamente a cerrarlos: a fuerza de ser evidente, es cegador. Lo reconocemos, lo percibimos, lo sentimos, lo adivinamos, lo practicamos, hablamos de él, pero apenas lo vemos. ¡Y aun menos lo tocamos!”

S. Karsz*

* Karsz (1993: 24).

RESUMEN

Desde hace cuatro décadas se habla de la crisis de los sistemas públicos de bienestar y de la necesidad de reformarlos, un largo período en que el discurso deslegitimador de su acción se topa en la práctica con estrategias políticas que, con cierta *palíndroma*, se debaten entre la sostenibilidad y la irrenunciabilidad de aquellos. Ciertamente, el *welfarismo*, como concreción de opciones políticas inspiradas en los ideales de igualdad y solidaridad para la cobertura de riesgos de bienestar se encierra en una encrucijada, especialmente Europa, donde la protección social institucional ha alcanzado sus cuotas más elevadas como expresión del moderno Estado liberal de derecho. Aquí, las reglas de la sociedad industrial y las fórmulas neocorporatistas supletorias se han visto desbordadas por las demandas de una ciudadanía *neoposindustrial* compleja que las vuelve obsoletas.

Utilizando como palanca el gasto social, esta tesis doctoral tiene por objeto justamente contribuir a la reflexión que necesariamente se sigue de la encrucijada *welfarista* en el marco de esa nueva ciudadanía social a fin de contribuir a su mejor comprensión como fenómeno dinámico e inacabado. Es así como, desde una multidisciplinariedad integradora de las perspectivas sociológica, económica, jurídica y politológica, tratamos, a partir de una disección teórica previa de esta experiencia singular, de visualizar sus mutaciones y anticipar sus posibles puntos de fuga. El análisis de los presupuestos sociales nos lleva a concluir que la revisión de los sistemas públicos de protección social en el occidente europeo tiene una importante componente ideológica que se ve reflejada en una moderación de la expansión del gasto que no permite, sin embargo, hablar del desmantelamiento del Estado del Bienestar, ya que, por otra parte, parece no tener cabi-

da en las agendas de los actores políticos. Intuimos, en consecuencia, que los cambios más profundos, al tiempo que sutiles, tienen que ver con la desregulación de elementos de tipo cualitativo que acaban por rebajar el estatus de ciudadanía.

En el plano más concreto, hemos querido tratar de poner en valor la idea de modelo social europeo como un concepto armado teóricamente sobre mínimos denominadores comunes de regímenes sociales diferentes pero que comparten idiosincrasia, además de retos y amenazas que, lejos de distanciarlos, en la práctica los aproximan como demuestra el hecho de que los beneficios sociales de sus ciudadanos tienden a aproximarse cuantitativamente hablando.

SUMMARY

For four decades we talk about the crisis of the public welfare systems and the need to reform, a long period when some policy options have tried to delegitimize although in practice the debate is between sustainability and irrevocability. Certainly, *welfarism*, as realization of political choices inspired by the ideals of equality and solidarity to cover risks of welfare is at a crossroads, especially in Europe, where institutional social protection has reached its highest fees as an expression of modern liberal State of law. Here, the rules of industrial society and the *neocorporatist* ways are overwhelmed by the demands of a complex *neoposindustrial* citizenship that makes them obsolete.

Using social spending as a tool, this doctoral thesis aims to contribute to the reflection on the crossroads *welfarist* under the new social citizenship in order to help to understand this dynamic and unfinished phenomenon.

So, from a sociological, economic, legal and political science perspective we try to see the changes and anticipate the future from a theoretical approach. The social budget analysis leads to the conclusion that the reform of public social protection systems in Western Europe has an important ideological part that we can see as a moderation in spending growth. However, we should not talk of deconstruction of the welfare state. This idea is not on the agenda of political parties, either. Therefore, we suspect that the most profound and subtle changes are in deregulation of qualitative elements that reduce the citizenship status.

More specifically, we wanted to revalue the idea of the European social model as a theoretical concept that we build on common elements of different social systems because they share challenges and threats. These systems are approached by these challenges and threats demonstrated by the fact that the social benefits of its citizens closer quantitatively.

Capítulo I. INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO INICIAL. LO SOCIAL COMO INQUIETUD

Ya son más de cuarenta años, y van para cincuenta, desde que, a principios de los sesenta, se comenzase a hablar de la crisis del Estado del Bienestar, no como algo episódico, sino como un agotamiento inexorable parecido al que nos tiene que conducir al fin de la era del petróleo, elemento este, precisamente, heraldo de aquello. Algunos de los síntomas, los que tienen que ver con la insuficiencia fiscal de la actividad social pública, ya habían sido previstos incluso antes (O'Connor, 1981)¹. Resistencias y críticas a esta forma de Estado liberal las hubo desde un primer momento, cuando la idea del partenarismo institucional apareció formalmente inscrita en el moderno consitucionalismo europeo resultado de un consenso (inacabado) entre capital y trabajo, más teórico que real, que rebajaba al estado de latencia la estructural diálecta entre esas fuerzas. Posiblemente la asimetría sinalagmática con que se ejecutó el pacto resultante es la que haya hecho del Estado interventor el blanco de aquellas críticas y sea el origen

¹ Cabe recordar que O'Connor publicó su *The fiscal crisis of the State* en 1973. Aquí referenciamos una traducción al castellano de 1981.

de los descuelgues de las partes desde planteamientos ideológicos centrífugos o los que de ellos han sobrevivido. Incluso la apuesta por una Europea común como marco integrador del occidente continental, coetánea del espíritu social que impregnó la posguerra, se diseñó desde una perspectiva estrictamente económica en la que se marginaba la creación de un espacio social europeo, todavía por hacer.

Pues bien, desde aquellos ya lejanos setenta, hemos vivido en Europa a lomos de un paradigma, el *welfarista*, aquejado de dolencias crónicas y degenerativas, deseable para muchos, lastre para otros, pero al que pocos parecen querer renunciar explícitamente, o al menos no en su integridad. A base de endeudamiento, moderación presupuestaria, desregulaciones, dar cabida a nuevos *partenaires*, apelaciones a la eficiencia y compromisos políticos más propios de un “equilibrio del miedo” que de la cooperación, los sistemas públicos de protección social han ido sorteando esas dolencias del Estado del Bienestar para que este pueda continuar siendo aún hoy una categoría instrumental funcionalmente válida. A pesar de su crisis estructural, de las inagotables críticas, de las poderosas fuerzas que actúan en su contra y de que, como viene sucediendo desde hace tiempo, se haya generalizado la imagen de un excesivo intrusismo estatal². Y lo es, independientemente de sus logros y de lo que ha significado en términos de transformación social, porque en sociedades desarrolladas como las europeas donde continua existiendo desigualdad y exclusión³, no se ha probado, hasta la fecha, mejor instrumento, por deficiente que este sea, para emprender y coordinar una estrategia de solidaridad

² Según el Eurobarómetro 83, de primavera de 2015, una mayoría de europeos cree que el Estado interviene demasiado en sus vidas (Comisión Europea, 2015b: 71). Curiosamente esa opinión está más extendida entre las personas desempleadas y con mayores dificultades económicas, posiblemente como una forma de expresión de cierta desafección institucional, y se atempera en dos de los países con Estados del Bienestar más sólidos y universalistas, Suecia y Finlandia.

³ Aunque sabemos que son problemas globales y endémicos como ponen de manifiesto numerosos estudios. Para uno de ellos, *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica* (Oxfam, 2014) la desigualdad económica estaría creciendo con rapidez en la mayoría de los países y aporta como ejemplo algunos datos tan reveladores como contundentes: “Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1 por ciento de la población; la riqueza del 1 por ciento de la población más rica del mundo asciende a 110 billones \$, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial; la mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo; siete de cada diez personas viven en países donde la desigualdad económica ha aumentado en los últimos 30 años; el 1% más rico de la población ha visto cómo se incrementaba su participación en la renta entre 1980 y 2012 en 24 de los 26 países de los que tenemos datos; en EEUU, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más” (2014: 2-3).

colectiva en el marco civilizacional de la democrática representativa y de la economía de mercado. Mientras el principio de solidaridad forme parte del programa de valores que como sociedad hemos querido darnos para que oriente nuestro devenir, las políticas sociales, como expresión de un Estado que ha de mantener cohesionado el cuerpo social, serán precisas. Cual sea el formato de la acción social pública es lo que está por determinar.

El inagotable debate acerca del futuro del Estado del Bienestar y de las políticas sociales en las que se apoya, el de su sostenibilidad y el de su morfología, básicamente, habría que ubicarlo y plantearlo, por tanto, en torno a la solidaridad como utopía informante del modelo de sociedad que se desea y del tipo de desarrollo que la haga posible. De ahí la importancia, semántica y práctica, de delimitar su contenido y comprender el alcance de su profundidad. Pero como quiera que ese debate trasciende el ámbito de una discusión meramente técnica para saltar al terreno de lo ético, resulta ineludible hacer partícipes del mismo a todos los actores interesados, ya sea en calidad de agentes como (sobre todo) de beneficiarios. Los ciudadanos, claro, deberían poder tomar la palabra porque de lo que se debate no les es ajeno y, en absoluto, indiferente.

Al contrario, lo social, entendido como satisfacción de necesidades de bienestar de dimensión extrasubjetiva, importa y, hoy como no lo era desde hace tiempo, es motivo de preocupación. En efecto, sabemos que entre sus principales problemas, los europeos identifican algunos relativos a la realización material de sus derechos sociales y a la acción protectora del Estado. El desempleo como el mayor de todos ellos, pero también la situación de la salud y de la Seguridad Social (en cuarto lugar), las pensiones (6º) y la educación (8º) (Comisión Europea, 2015b: 43), es decir, todos aquellos ámbitos sobre los que intervienen las políticas sociales clásicas, básicas en términos de satisfacción material⁴. No solo eso. La percepción que manifiestan a propósito de la situación social es cada vez más negativa (tabla I.1)⁵, y peor cuanto más vulnerable es la posición de en-

⁴ Nos estamos refiriendo al conjunto de la Unión Europea (UE-28). En España, en concreto, según, el barómetro del CIS de julio de 2015, también los problemas sociales estarían entre los principales de los muchos del país en opinión de los encuestados: paro (1), sanidad (5 problemas de índole social (6), educación (7), recortes (12) y pensiones (14) (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015: 4).

⁵ La puntuación está calculada sobre una escala de 10, muy satisfecho, y -10, en absoluto satisfecho.

cuestado⁶. Lo es en general sobre el clima social de sus países, pero también respecto de esos aspectos más concretos que han declarado preocuparles: sistemas de salud y de jubilación, prestaciones por desempleo y el cómo se gestiona la lucha contra la igualdad y la pobreza. Deben ser esas preocupaciones, claro está, motivos por los que únicamente seis de cada diez de ellos afirman que su calidad de vida es buena (Comisión Europea, 2015b: 56 y ss.)⁷.

Tabla I. 1 Evaluación de la situación social en el país

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Clima social	-0,7	-0,7	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0
Sistema de salud	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,0
Sistema de pensiones	-1,0	-1,2	-1,5	-1,4	-1,5	-1,7
Prestaciones por desempleo	-1,2	-1,4	-1,2	-1,4	-1,6	-1,4
Abordaje de la desigualdad y la pobreza	-2,0	-2,2	-2,5	-2,2	-2,4	-3,0

Fuente: Eurobarómetro (Comisión Europea, 2014)

Aunque la acción del Estado, en general, también es valorada cada vez peor por los europeos (Comisión Europea, 2014: 37), hemos de pensar, sin embargo y como hipótesis, que esta guarda una relación inversamente proporcional a las percepciones expresadas sobre el clima social y sobre la propia actividad pública. Para comprobar que podría ser así se nos ha ocurrido poner en relación, para el conjunto de la Unión Europea, las respuestas de aquellos que juzgan como buena su calidad de vida y el gasto público en protección social per cápita como parte de dicha actividad estatal con el resultado que muestra en el gráfico I.1 y la correlación de ambas variables⁸.

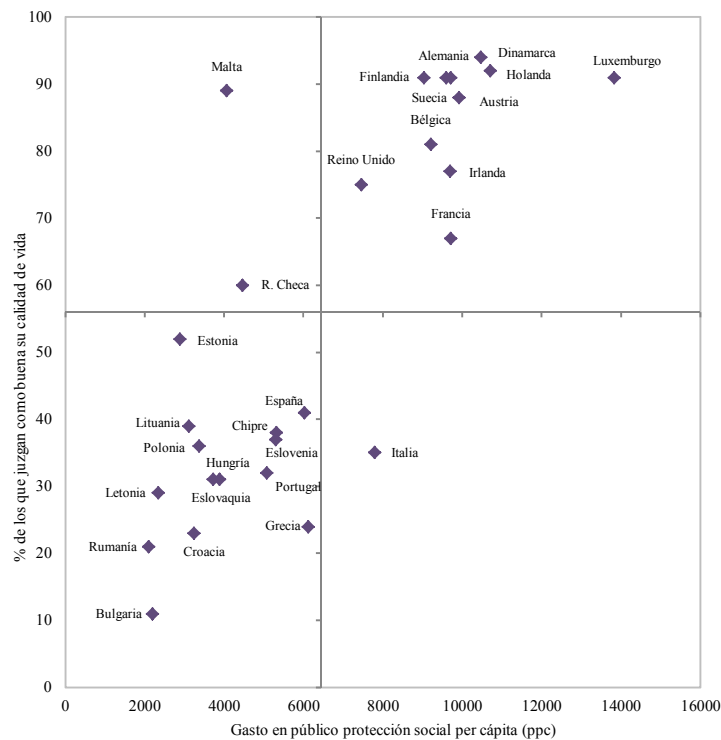
⁶ La percepción empeora entre el grupo de mujeres, desempleados y encuestados con mala situación económica.

⁷ La pregunta del Eurobarómetro está planteada de una forma muy simple y directa: ¿Cómo juzga la situación actual de la calidad de vida en su país? Buena, mala o no sabe.

La percepción, destaca el informe de resultados de esa oleada del Eurobarómetro, fue incluso 11 puntos peor el año anterior (2014).

⁸ Tanto para el conjunto de la Unión Europea (UE-28, $R^2=0,762$) como, sobre todo, para el grupo de los quince socios más antiguos (UE-15, $R^2= 0,806$).

Gráfico I. 1 Gasto público en protección social per cápita (ppc) (2012) y valoración como buena de la calidad de vida



Fuente: Eurostat y Eurobarómetro (2015). Elaboración propia

En efecto, la prueba de correlación estadística vendría a confirmar algo en apariencia obvio, aunque no necesariamente⁹, que el esfuerzo social de los Estados determina positivamente una mejor valoración subjetiva del bienestar individual de tal forma que aquellos más generosos son también los que cuentan con más ciudadanos socialmente satisfechos. En este caso, además, se produce una polarización absoluta en las puntuaciones obtenidas para los países pertenecientes a modelos de Estados del Bienestar arraigados, por un lado, y esos otros cuyas estructuras de protección social son más jóvenes (países los mediterráneos) o están en proceso de implementación (países de Europa central y del este y bálticos), por otro.

Sobre esas premisas no sería descabellado realizar un ejercicio de extrapolación para acabar concluyendo que la pérdida de confianza en la labor de Estado, en sintonía con

⁹ Si no fuese porque sabemos que no tiene por qué existir causalidad entre el volumen de gasto y la calidad de los servicios.

un descrédito y una desafección institucional crecientes, podría encontrar un argumento explicativo en la debilidad o en el deterioro de su sistema social. La hiperbolización argumental vendría a ratificarnos en nuestra idea de que ciertamente lo social es importante y no responder adecuadamente a las demandas ciudadanas de bienestar podría ser socialmente problemático.

En el plano de lo íntimo, la inquietud por lo social que expreso en este *avant-propos*¹⁰, no obedece exclusivamente a un planteamiento teórico *sartriano*. Simplemente no es una cuestión que me sea ajena. El gusto y la predilección por el estudio de hechos sociales como los sistemas de bienestar han orientado todo mi periplo académico desde que era un bachiller adolescente que se decantó por las ciencias sociales para acabar cursando estudios en Ciencias Políticas y Sociología hasta la elección del tema de esta tesis que ahora veo culminada. Ambas cosas siempre las tuve claras.

Pero también han determinado mi carrera profesional como profesor de Sociología e investigador social. La enseñanza de las Políticas Sociales o de la Sociología del Trabajo o de las Relaciones Laborales y la reflexión sobre las pequeñas grandes realidades que, la mayoría de las veces con placer, he tenido que investigar han contribuido a reforzar aquella vocación juvenil de la que cada día pretendo hacer mi modo de vida, como sustento, pero sobre todo, como alimento intelectual. De cada clase, de cada investigación, de cada estancia, de cada escrito he aprendido tanto como lo que he querido transmitir. En este sentido, la redacción de este texto, de cada una de sus líneas, ha constituido, y quiero no exagerar, un maravilloso ejercicio de realización personal.

La protección social de carácter público como materia específica de estudio fue un hallazgo de hace muchos años cuando, siendo estudiante de tercer ciclo, el profesor Antonio González Temprano me ofreció la posibilidad de trabajar consecutivamente en dos proyectos sobre el Estado del Bienestar en España que se cerraron con sendas publicaciones. Desde entonces es un tema que me ha apasionado hasta el punto de querer hacerlo objeto de la que debía ser mi tesis doctoral y de futuras investigaciones. Fue de esta forma como me comprometí con el estudio de los sistemas de bienestar social des-

de cualquier perspectiva que estuviese a mi alcance. El contacto con otras realidades distintas a la española y con otros espacios académicos y de investigación ha favorecido, además, que extienda su dimensión espacial desde el empeño por establecer comparativas, geográficas, desde luego, pero sobre todo temporales, que nos permitan ver de dónde venimos y saber entender hacia dónde caminamos.

He aquí, pues, el origen y la razón de esta tesis.

2. EL QUÉ Y EL CÓMO. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Esta tesis doctoral tiene por objeto reflexionar sobre la protección social de carácter público utilizando como palanca el gasto que emplea a fin de contribuir a su mejor comprensión como fenómeno dinámico e inacabado.

La socialización de las necesidades de los ciudadanos y el compromiso del Estado con su tutela como síntesis (abierta) de la dialéctica clasista construida sobre la voluntad de institucionalizar la cuestión social constituyen hasta hoy el culmen de la modernidad liberal y uno de sus principales pilares. En este sentido, los sistemas de protección social y las políticas en las que se apoyan no son más que la concreción de opciones políticas inspiradas sucesivamente en los ideales de igualdad y solidaridad para la cobertura de riegos materiales y *posmateriales* de bienestar que vienen a reconocer formalmente del derecho al desarrollo integral de las personas en su espacio social y tratan de garantizarlo. A esa fórmula, que encabeza el título de esta tesis, es a la que denominamos *welfarismo*¹¹.

¹⁰ Al expresar una motivación personal he preferido abandonar momentáneamente la forma de plural mayestático por la primera personal.

¹¹ A partir de este instante asociamos semánticamente el concepto de welfarismo a sistemas y políticas sociales de tales características y no a otros.

Como elemento estructural del orden liberal democrático, el *welfarismo* demanda una particular atención más allá de reduccionistas planteamientos acerca de su viabilidad futura por una sencilla razón, el modelo de convivencia occidental se ha articulado sobre un frágil y dinámico equilibrio de correlación positiva entre igualdad, democracia, crecimiento económico y bienestar donde la alteración de cualquiera de estas variables, ya sea como ganancia o como pérdida, condiciona en el mismo sentido al resto¹². Es por ello que la crisis iniciada a finales de la pasada década no solo lo es económica, sino también política, social e, incluso, moral¹³.

Colocado en el centro de la ecuación el bienestar, meditar sobre los sistemas de protección social que lo garanticen sea antoja, por tanto, imprescindible para entender la encrucijada en la que se encuentran no solo esos instrumentos, sino el propio modelo de civilización que durante varios siglos y especialmente en las últimas seis décadas hemos habitado en esta parte del mundo. De eso precisamente se trata, de comprender para saber a qué horizontes nos enfrentamos.

Sobre este propósito he marcado seis objetivos algunos de ellos genéricos como pretenciosos.

El primero de ellos es contribuir teóricamente al debate acerca del significado de la acción social pública como instrumento al servicio de las necesidades de bienestar ciudadanas. Y he tratado de realizarlo a través de una deconstrucción previa de esa realidad para, desde los conceptos (bienestar, protección, política, ciudadanía...), trascender a las estructuras (Estado Social, Estado del Bienestar, sociedad del bienestar...). Aunque la literatura es mucha, no creo que nunca una nueva aportación esté de más.

¹² Comenzado desde el bienestar, aunque cualquier otro elemento es válido como referente de partida, la secuenciación sería algo así: un amplio estatus de ciudadanía social medido en términos de reconocimiento formal de derechos y garantizado por una cobertura social adecuada contribuyen a la igualdad y la cohesión sociales, lo que, a su vez, fortalece y enriquece las bases democráticas del sistema desde el momento que la necesidad no es un obstáculo para la emancipación personal, ni individualmente ni como colectivo. En estas condiciones de homeostasis es más fácil que el sistema productivo funcione correctamente y sea capaz de generar más recompensas que pueden ser redistribuidas generando así más bienestar. Por el contrario, una merma en las condiciones de bienestar es muy posible que desencadene un proceso en sentido contrario que acabe deteriorando el sistema democrático y perjudicando al productivo.

¹³ El visionado de la película-documental de Jacob Kornbluth *Inequality for all* (2013) creemos que puede resultar muy ilustrativo.

El segundo objetivo es tratar de mostrar, al hilo de esta contribución teórica, cómo los sistemas de protección social en Europa están mutando y seguirán haciéndolo rehenes de la estrategia de permanente readaptación de la economía capitalista y del Estado liberal pero también de las propias demandas ciudadanas. Fundamentalmente lo se ha pretendido es que el recorrido del fenómeno *welfarista* sea contemplado y entendido en toda su amplitud para lo cual he propuesto, a modo de herramienta sintética y panóptica, un esquema integral explicativo de su desarrollo en el que se acaban apuntando futuros escenarios.

Derivado el anterior, el tercer objetivo se centra en analizar la evolución del gasto público en protección social de las últimas décadas para tratar de averiguar su comportamiento y así establecer la relación existente entre este y el rumbo tomado por los sistemas de bienestar en cuanto a su remodelación.

El cuarto objetivo es poner en valor la idea de modelo social europeo, la verdadera “marca Europa” además uno de mejores activos, como una forma singular y única de *welfarismo* armada teóricamente sobre mínimos denominadores comunes de regímenes sociales diferentes pero que comparten idiosincrasia, además de retos y amenazas que, lejos de distanciarlos, en la práctica los aproximan, lo cual no es incompatible con la identificación de regímenes o submundos de bienestar como categoría explicativa, eso sí, cada vez más laxa.

Precisamente, el quinto objetivo es comprobar si esos modelos sociales están aproximándose entre ellos o, si por el contrario, desoyendo la lógica simplificadora de la globalización económica, mantienen sus diferencias. Se toma para ello el gasto en protección social como indicador cuantitativo de fácil manejo en la comparativa y de clara lectura en los resultados. Desde este propósito, y a modo de objetivo secundario, he querido contribuir a recuperar un sugerente modelo específico de integración de sistemas de protección social cuya fórmula ha pasado, sin embargo, inadvertida durante mucho tiempo, al menos entre nosotros, la denominada serpiente social europea.

Finalmente, el sexto y último de los objetivos es estrictamente pedagógico (será por deformación profesional) y no deja de ser una quimera envuelta en deseo refractaria a la verificación empírica. Sin rebasar los límites de la ciencia positiva, mi intención es que contenido de este texto contribuya a facilitar la autobicación frente a lo que significa la

provisión de bienestar planteada como un problema y como un reto. Ni la desactivación política de una sociedad opulenta, desclasada y *entetizada*, ni la desafección que nace de la precariedad deben servir de argumentos para no posicionarse respecto del modelo de bienestar que nos gustaría para nosotros y para nuestros hijos ni para permanecer impávidos frente a cambios que, en definitiva, van a más allá de lo meramente técnico y afectarán a lo relacional modificando el contenido del principio de solidaridad.

La respuesta a estos objetivos está plateada de una manera doble. Desde un punto de vista teórico he tratado de ser tan minucioso como riguroso en el ensamblaje de los elementos causales explicativos del devenir *welfarista*. En el terreno de lo empírico se han planteado dos hipótesis principales a la que he querido añadir una tercera accesoria de tipo estrictamente procedimental.

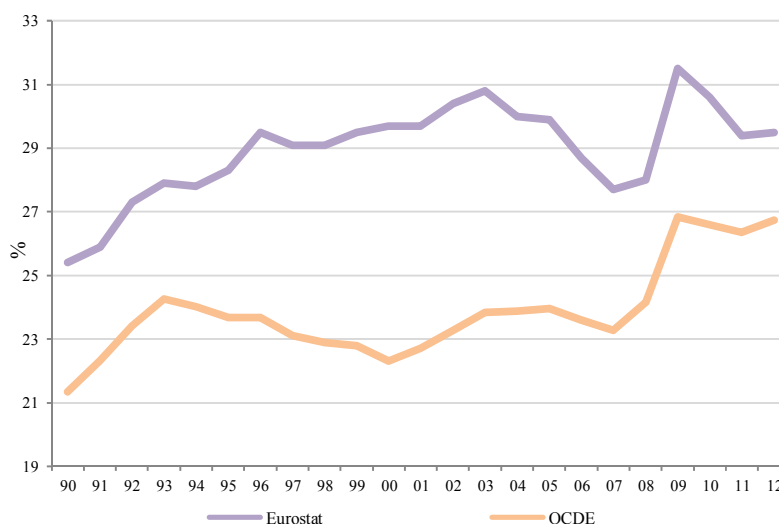
La primera de ellas es que la revisión de los sistemas públicos de protección social en los países de Europa occidental se ha operado fundamentalmente a través de recortes de tipo cualitativo más que presupuestarios por lo que podría decirse que la crisis del Estado del Bienestar de los últimos lustros tiene cierta base de impostura y muchas de las reformas aplicadas una fuerte componente ideológica.

La segunda es que se está produciendo *de facto* una hibridación de los distintos modelos de protección social que la literatura clásica sobre la materia tiene descritos (Esping Andersen, 1990). Para ser más específicos, creemos que, al margen de una convergencia normativa en el ámbito de la coordinación institucional supranacional, esos “mundos” del bienestar convergen espontáneamente respecto de la cuantía de sus gastos sociales.

La tercera hipótesis deja de serlo desde el momento mismo en que comenzamos a trabajar con los datos de gasto social. Es decir, la hipótesis que podría formularse de que a distintas fuentes distintos datos queda confirmada desde el inicio. No era ninguna sospecha que trabajar esta materia con fuentes secundarias obtenidas por agregación de instrumentos estadísticos nacionales plantea dificultades. Las plantea porque los índices sobre los que se construye la información no están diseñados de la misma forma, porque

los criterios son distintos o porque la metodología empleada directamente difiere¹⁴. Ahora bien, el temor a que las diferencias fuesen grandes desafortunadamente sí que se confirma, tal como puede apreciarse con un simple ejemplo (gráfico I.2) en que para una misma variable los valores no es que sean algo diferentes, es que difieren.

Gráfico I. 2 Distintas fuentes, distintos datos. Gasto público en protección social en % del PIB en la UE-15 (1990-2012)



Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia

Así las cosas, ha sido imposible trabajar con datos cruzados de distintas fuentes lo que hubiese resultado tremendamente útil cuando las series de una u otra no abarcaban períodos similares.

Metodológicamente hablando, los objetivos planteados se han abordado desde una perspectiva trans y multidisciplinar en la que he intentado aunar las miradas sociológica, económica y jurídica sin olvidar recurrir a la politología desde el compromiso de que esa no sea un fórmula vacía, sino que, al contrario, permita una aproximación holis-

¹⁴ Por poner un simple ejemplo. Mientras la base estadística sobre protección social de la OCDE (Socx) trata el gasto corriente monetario o en paridad de poder adquisitivo sobre el dólar, la de Eurostat (Seepros) lo hace sobre el euro.

ta a la realidad tratada. La complejidad del *welfarismo* como institución no admite vías de un solo sentido.

El abordaje teórico de la materia, ha requerido un importante esfuerzo de revisión documental. Junto a la lectura de infinidad de textos, muchos de ellos ni tan siquiera referenciados, aunque no por ello menos útiles en el aprendizaje, el proceso de documentación mismo ha sido igualmente útil. Me refiero, muy en particular, a todo el periplo que me ha llevado por las instituciones de la Unión Europea, incluida su magnífica biblioteca, y por sus distintas sedes, como alumno de posgrado, primero, y como stagiaire, después, y a las estancias en las Universidades de Estrasburgo, Libre de Bruselas y Sorbona, además de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Cada uno de esos episodios formativos ha tenido un valor incalculable respecto del tema que aquí se aborda y forman el sustrato de este texto.

En el espacio más empírico, hemos tratado de contrastar nuestras hipótesis a través de un análisis longitudinal del gasto público en protección social, por una parte, pero también a través del uso de herramientas estadísticas y econométricas. Así, además de análisis de correlación y de regresión, para probar la hipótesis de convergencia se han utilizado dos pruebas, un análisis econométrico clásico de convergencia β y σ además otra, un sucedáneo, un hallazgo que, además, hemos querido recuperar como argumento sobre el que plantear una hipotética integración de regímenes sociales: la serpiente social europea.

Capítulo II. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO. BIENESTAR SOCIAL E INTERVENCIÓN PÚBLICA

1. UNA APROXIMACIÓN ÚTIL AL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL

La compleja ambigüedad y el dinamismo conceptual del término bienestar, traducción literal de la generalmente extendida locución inglesa “*welfare*” (Moix, 1980: 21), obligan a una aproximación amplia y flexible al mismo que permita acotar algunos de los espacios en que este se proyecta para hacerlo científicamente operativo¹.

Cierto. Todo concepto es susceptible de ser examinado desde distintas perspectivas de tal manera que se alcance a compendiar su realidad en esquemas clasificatorios simplificadores e instrumentalmente útiles. Hablando de bienestar esto es absolutamente imprescindible por la amplitud semántica del término si bien el ejercicio de síntesis se puede orientar en torno a los elementos de su disfrute ubicables en dos campos claramente diferenciados, el subjetivo y el objetivo. Así, por un lado, designa cierto grado

¹ Como elemento nuclear de la política social y de toda la literatura que se ocupa de ella es fundamental saber a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de bienestar aunque, como señala Hudson (2013: 3), el término no es fácil de definir.

genérico de satisfacción, placer, comodidad o felicidad inmateriales, de carácter subjetivo y de un valor eminentemente relativo, lo que comúnmente asociamos a la expresión *well-being*² o a la griega *eudaimonia*³ y, por otro, un conjunto de bienes materiales y condiciones y circunstancias objetivas susceptibles de cuantificación y medida próximos a los conceptos de riqueza, prosperidad o calidad de vida⁴. Es en este último sentido, como bienestar objetivo, en el que comúnmente se entiende el tecnicismo *welfare* en ciencias sociales y en el que se utilizará a partir de ahora por su proximidad a la política social y a la protección social.

En su ejercicio, además de un aspecto material, el bienestar tiene una dimensión social que no se agota en lo íntimo, recae sobre individuos concretos y a su vez sobre la colectividad que éstos integran. El bienestar individual, objetivado y externo, se refiere a los requisitos necesarios mínimo para un desarrollo satisfactorio de la vida de la persona⁵, en tanto que el colectivo no es únicamente la componente social del anterior, es

² La naturaleza indeterminada del bienestar subjetivo, entendido como felicidad, hace que sea este un concepto difícil de aprehender. Como señala García Martín (2002), desde los años setenta y desde la psicología, primero, y desde otras ciencias, fundamentalmente, la economía (incluso ha aparecido una economía de la felicidad), después, se viene haciendo un esfuerzo por hacerlo más operativo proponiéndose expresiones, siempre discutibles, que van desde el bienestar personal a otras, tangentes cuando no propias del bienestar positivo, como es la de calidad de vida. Más consenso parece haber respecto de los componentes afectivos y cognitivos (satisfacción vital) del bienestar subjetivo así como que este aparece condicionado por elementos de objetivos de bienestar como la renta o la salud. En este sentido, las aportaciones iniciadas con Diener (1984) y sus colaboradores son todo un referente en el estudio de bienestar subjetivo. En la medida en que los valores posmaterialistas han ido impregnando las sociedades posindustriales y del posterciario, el bienestar subjetivo ha ido enriqueciendo el bienestar objetivo (ejemplo claro es, de nuevo, el concepto de calidad de vida), del tal manera que el *well-being* se ha convertido en el referente de los nuevos esquemas del bienestar social (*welfare*).

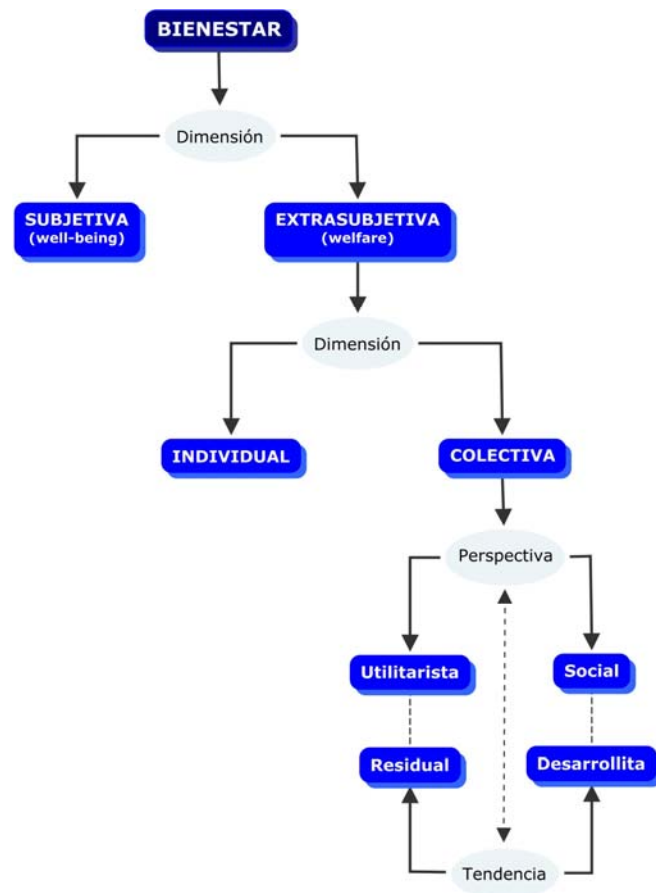
³ Aristóteles y los filósofos clásicos se refieren a la *eudaimonia* (*eudemonía* o *eudaemonía*), felicidad, como un estado deseable de plenitud personal al que solo se puede aspirar llevando una vida virtuosa desde la razón ordenada desde un particular sistema de valores.

⁴ El concepto de calidad de vida también resulta, igualmente, tan inespecífico como escurridizo por el sobredimensionamiento dinámico a que lo conducen los componentes asociados al mismo: bienestar físico, material, social, emocional... El término vino a superponerse al de nivel de vida, cuya medida se fijaba respecto de indicadores meramente socioeconómicos que han servido de referente para la implementación de las políticas sociales Estado del bienestar keynesiano y la distribución política de los recursos. Es por ello que la calidad de vida aparece tradicionalmente identificada con el bienestar objetivo y el bienestar social en la medida que estos se han vinculado al bienestar económico. La creciente interacción entre variables económicas y el bienestar subjetivo y la consideración de elementos de tipo cualitativo ayudan a entender mejor hoy día el carácter polivectorial y complejo de la calidad de vida como bien socialmente deseable.

⁵ Para Moix (1980: 23 y 30) estos requisitos son los básicos y esenciales para una “vida buena”, es decir, “los medios que el hombre necesita para garantizarse, al menos, un éxito mínimo en la prosecución de la felicidad”. Esta minimalidad se refiere a la pluralidad de componentes del bienestar personal como el bienestar físico, material o psicológico.

decir, la mera agregación utilitarista de los ingredientes de bienestar personal, sino que sugiere el marco extrasubjetivo donde satisfacer las expectativas de bienestar privado comunes nacidas de la interacción.

Gráfico II. 1 Las dimensiones del bienestar



El objeto del bienestar social (*social welfare*), como el del bienestar individual, es histórico. Los elementos que lo integran lejos de ser inmutables son permanentemente dinámicos e incluso perecederos, lo que hace aconsejable prescindir de metodologías extemporáneas para su examen. Igualmente, como señala Mishan (1969: 29 y ss) es un objeto difuso, dada la vaguedad intrínseca de las variables que lo componen. Por eso tenía razón Kant cuando afirmaba aquello de que, al contrario que la justicia, exigencia de la razón, el bienestar (o la felicidad) es un ideal que nace de la imaginación⁶. Pero si

⁶ Cfr. González (2004).

complicado resulta establecer la naturaleza del bienestar, aún lo es más, si cabe, acotar el espacio de lo social, una componente que se define de manera eminentemente empírica por poseer, metafóricamente hablando, el don de la ubicuidad y caracterizarse por la diversidad de perspectivas a la hora de acometer su abordaje⁷.

Por más que para el estudio y comprensión del bienestar social se utilicen ciertos instrumentos e indicadores⁸, esa historicidad y su inespecificidad obstaculizan la búsqueda de un bien social objetivo o, más bien, objetivable⁹. Sería más adecuado, en todo caso, referirse a bienes sociales específicos localizados en instantes y sociedades determinados. La Economía del Bienestar¹⁰ ha tratado de proporcionar cierta objetividad al análisis de la materia¹¹. Con esta orientación, la Nueva Economía del Bienestar interpreta el bienestar de la comunidad como agregación de utilidades individuales desestimando comparaciones cuantitativas y cualquier valoración social de estas (González, 1998: 23). Acto seguido, sin embargo, concluye que prácticamente no es posible establecer un bien

⁷ Karsz (1993: 25-34) establece el estatus de lo social bajo la forma de tres paradojas (“resplandor conceptual, materialidad evanescente y evidencia enigmática”) que para ser interpretadas necesitan de un análisis (“pista”) histórico, teórico e ideológico.

⁸ Con los estos indicadores sociales se trata de objetivar el bienestar de manera que sea medible al tiempo que facilite la intervención social. Los indicadores que se proponen y utilizan lo son tanto para la medición del bienestar subjetivo, donde cabe destacar la obra del citado Diener (2000), como, sobre todo, para la del bienestar objetivo (nivel de vida o calidad de vida), incluyéndose aspectos o índices (agrupaciones de indicadores) como la renta y los ingresos, el empleo, formación, salud, vivienda o condiciones ambientales (García Martín, 2002: 20) u otros como la esperanza de vida al nacer, la pobreza, la desigualdad, la brecha de género, la corrupción, etc. Los barómetros de opinión (el del CIS, en el caso de España, o el Eurobarómetro, a nivel de la Unión europea), las encuestas de calidad de vida o el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Naciones Unidas son instrumentos que ejemplifican los intentos por hacer del bienestar social una categoría objetiva.

⁹ Pena (1977 y 2009) nos recuerda la dificultad de medición del bienestar y de la calidad de vida, conceptos que entiende indisociables así como los tres principales enfoques para abordarla: el económico, las funciones de utilidad y los indicadores sociales.

¹⁰ Winch (1971: 15) define la Economía del Bienestar como el “estudio del bienestar de los miembros de la sociedad en su conjunto, en la medida que este se ve afectado por aquellas decisiones y acciones de sus miembros y organizaciones que tienen relación con variables económicas”. La Economía del Bienestar así entendida se convierte en un instrumento al servicio de la eficiencia distributiva de la intervención pública (Besley, 2002).

¹¹ Así, por ejemplo, Pigou (1958), uno de los padres de esta disciplina, trató medir la correspondencia entre el bienestar y el nivel de satisfacción de las necesidades a través de la renta per cápita. Para Tobin (1982), en cambio, los niveles de bienestar deben medirse a través de lo que él denomina “bienestar económico neto”, resultante de restar del PIB todo aquello que no origina satisfacciones generales, como inversiones en armamento o en el incremento de la burocracia. Por su parte, Bergson (1954: 233-252) introduce en economía el concepto de “función de bienestar social” entendida esta como una mera agregación funciones de utilidad individual en el punto donde las mismas se maximizan.

social objetivo¹². Esto da una idea de la dificultad de alcanzar una definición unánime del *social welfare* que se sustraiga a la discrepancia hermenéutica doctrinal o trascienda de formulaciones empíricas concretas.

Pero si bien el carácter relativo del bienestar social dificulta un cierto consenso acerca de su alcance, no por ello hay que renunciar a su conceptualización, tarea que no puede obviar el hecho de que la trayectoria semántica del binomio bienestar-social arranca en un período concreto del desarrollo capitalista, la sociedad industrial de finales del siglo XIX, en que por primera vez lo económico y la conciencia por lo social coinciden y se amalgaman. Desde ese momento, su interpretación en términos científicos, ideológicos y políticos ha tendido a polarizarse en dos fórmulas extremas, la residual y la desarrollista o institucional, como señalan Titmuss (1971: 26) o, entre nosotros, Moix (1980: 59 y ss). La primera entiende el bienestar social como una actividad marginal de carácter subsidiario proyectada para cubrir las necesidades de los individuos o grupos más vulnerables y materialmente insolventes (pobres, minusválidos, ancianos o desviados) a través de determinados programas y servicios de carácter público. Para la segunda, la protección pública se extiende a todos los grupos. Es una preocupación social por el individuo y el colectivo que se plasma acciones institucionales, leyes, programas y servicios con los que hacer frente a las necesidades básicas de la población, reconocidas como tales (ingresos, salud, educación, vivienda o cultura), de tal forma que permita desarrollar las capacidades personales y alcanzar niveles de vida satisfactorios y propicien, consecuentemente, un mejor y más justo funcionamiento del sistema social. Este sentido es el de la definición que del bienestar social hacen las Naciones Unidas como:

Una actividad organizada que se propone ayudar a una mutua adaptación de los individuos y de su entorno social. Este objetivo alcanzado mediante el uso de técnicas y métodos que están ideados para capacitar a los individuos, grupos y comunidades para

¹² El carácter relativo del bienestar social lo ha destacado, por ejemplo, uno de los principales representantes de la Nueva Economía del Bienestar como es Arrow. Tanto es así que, incluso, niega la posibilidad de establecer de un modo socialmente libre las preferencias sociales (teoría de la imposibilidad), ni tan siquiera a través del método de elección democrático (Arrow, 1974), opinión que no es compartida por Bergson (1954) o Little (1954), para quienes los ciudadanos deben participar activamente en la elección colectiva.

*hacer frente a sus necesidades y resolver sus problemas de adaptación a un modelo cambiante de sociedad, y mediante la acción cooperadora para mejorar las condiciones económicas y sociales*¹³.

En esta misma línea existen definiciones de mayor amplitud que identifican el bienestar social con objetivos materiales muy amplios, como sucedía en los antiguos países del socialismo real, o más genéricos tales como la solidaridad, el desarrollo y la prosperidad generales o el bien común y la justicia social como base insoslayable para el desarrollo de una sociedad (Petrella, 1997).

Gráfico II. 2 Los pilares del bienestar social



Por acotar de una manera funcional, puede entenderse el bienestar social de la manera que lo hacen Alemán y Ramos (2006: 182), como un concepto ambiguo con el que se describe un tipo de servicios que se presta a los ciudadanos para la protección de circunstancias potencialmente adversas y que, al aparecer junto al Estado, presenta diversidad de variantes que van desde la tradición social europea occidental, donde se asocia a una protección social amplia con diversos agentes involucrados en la provisión de dichos servicios, incluidos el propio Estado como garante y coordinador de la acción social, a la asistencia económica meramente subsidiaria a los individuos en situación de pobreza. Añaden además, y es una opinión generalizada¹⁴, que en las sociedades desa-

¹³ Naciones Unidas (1959: 3).

¹⁴ Cfr. Rodríguez Cabrero (2004) o Montagut (2004).

rollas el bienestar social aparece sustentado sobre tres pilares básicos de importancia variable: la familia, el mercado y el Estado, como autoridad pública, cuyos principios y guías de acción, reciprocidad, intercambio y redistribución, respectivamente, obedecen a lógicas muy distintas.

Cualquier forma de entender el bienestar social nos remite irremisiblemente a la idea de necesidad. Por razones obvias no entraremos en el vasto campo de su estudio, pero sí debemos señalar que estamos ante conceptos paralelos de naturaleza muy similar que caminan de la mano porque son expresión uno del otro. Una única idea: cualquier ensayo por determinar qué es el bienestar social y qué nivel del mismo es el deseable para articular, así, una estrategia que lo aborde, acaba enfrentándose a la interrogante de qué necesidades y demandas sociales deben priorizarse¹⁵. La respuesta está en la política porque las necesidades sociales, además de objetivo, tienen un carácter marcadamente normativo¹⁶:

Queda claro, de una u otra forma, que la noción de “necesidad” no está determinada únicamente, a pesar de las apariencias, por hechos, sino que también es producto de la estructura normativa de la sociedad. Ello quiere decir que no es solo un conjunto de hechos lo que define las necesidades, sino la valoración, la “mediación” normativa de esos hechos que lleva a cabo el conjunto de las normas vigentes en una sociedad al atribuir un significado y unas consecuencias a ciertos hechos (Ballester, 1998: 68).

¹⁵ Donati (1983) establece cinco sistemas de regulación de las necesidades interconectados: el sistema cultural, el sistema político, el mercado, el sistema de organizaciones oferentes de servicios y sistema informal (redes primarias).

¹⁶ Además de necesidades normativas, las que teóricamente deberían ser satisfechas para los necesitados, Bradshaw (1972) habla de necesidades experimentadas, expresadas y comparativas referidas a las expectativas puestas en su identificación.

2. INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA. LA POLÍTICA SOCIAL

La protección social es el modo visible en que se despliega el bienestar social material, lo que, en el caso del bienestar social de carácter público, equivale a un compromiso institucional que garantiza la cobertura de ciertos riesgos individuales y colectivos. En este sentido institucional e instrumental de protección, el bienestar social comprende el conjunto de políticas y programas con los que un gobierno establece una base mínima de derechos y una oferta definida de servicios dispensados con criterios distintos a los del mercado¹⁷. Esta manera de interpretar el bienestar asociada a la protección social responde, por tanto, a una estrategia de intervención formalmente establecida para asegurar o incrementar unos estándares de vida determinados políticamente.

Aunque los ordenamientos jurídicos a nivel nacional o internacional no ofrecen una formulación firme del término protección social y doctrinalmente hay discrepancias sobre su contenido (Martínez-Gijón, 2005: 130 y ss.), podría decirse que esta se hace operativa en torno a la integración de tres elementos: la Seguridad Social y la asistencia social¹⁸, inicialmente, además del resto de las amplias prestaciones asumidas por el Estado Social en sus distintas versiones con independencia del agente, público o privado, que cubra la acción provisoriosa.

Una manera sintética de entender la protección social es la que la identifica con “todas aquellas intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares e individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo, recíproco ni individual” (Eurostat, 1997: 10)¹⁹.

¹⁷ Este es el sentido con que Kahn (1973: 24) define el bienestar social.

¹⁸ La protección social la conforman un conjunto amplio de intervenciones cuyo fin es garantizar unos estándares mínimos de bienestar a aquellos ciudadanos no cubiertos o que no lo están suficientemente por las acciones de la seguridad social y la asistencia social.

¹⁹ El SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) es el instrumento empleado por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas para conocer los niveles de protección social en los Estados miembros respecto de las siguientes funciones: enfermedad, invalidez-incapacidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, vejez, supervivencia, maternidad, familia, promoción del empleo, desempleo, vivienda y exclusión social no clasifica. La definición de protección social es muy

La política social o de bienestar social, por su parte, es aquella política pública que mediando entre la producción y la distribución, es decir, entre los objetivos económicos y sociales (Mishra, 1993: 146), se interesa por el bienestar colectivo de una manera concertada y trata de garantizar los objetivos de protección social, en principio, formalmente fijados. Así entendida, constituye un mecanismo de transferencia de soberanía ciudadana a favor del Estado o de cualquier otro sujeto para la gestión de necesidades que se identifican como sociales y, por tanto, del bienestar y la desigualdad. Desde un punto de vista analítico, integran la política social todos los actos políticos y administrativos que, de una manera u otra, pretenden influir en las estructuras sociales así como en las condiciones vitales y las formas de vida de diferentes grupos sociales (Kaufman, 1990: 19). Quede claro, sin embargo, que la política social no es monopolio de los gobiernos sino que se extiende, fuera de lo institucional o en colaboración con lo público, a cuantos sujetos sociales participen en la provisión de bienestar a la población, por lo que no se debe confundir con las estructuras y procesos del Estado del bienestar (Herrera y Castón, 2003: 37) por más que el moderno desarrollo de la misma coincida con la implantación de este (Donati y Lucas, 1987: 59).

Como el mismo bienestar social y tantos otros conceptos que flotan en su campo semántico²⁰, el de política social es un concepto abstracto, dinámico e histórico²¹ condicionado cada vez más por una permanente acción de *reflexividad* entre el Estado y la sociedad civil (Montoro, 1997: 45)²². Precisamente por ello, no es fácil de definir. La di-

amplia ya que, al contrario de otras organizaciones como la Oficina Internacional del Trabajo, recoge algunas actividades que escapan a las instituciones pertenecientes a los Sistemas de Seguridad Social nacionales.

²⁰ Además de los que acabamos de tratar, bienestar social, calidad de vida y protección social, otros términos con el mismo adjetivo social como compañero, o sin, él adolecen de la misma ambigüedad: acción social, justicia social, cohesión social, solidaridad, prosperidad, bien común, equidad, igualdad de oportunidades...

²¹ Que junto a otros surgió para abordar la cuestión social generada por el industrialismo. Join-Lambert et al. (1994) ofrecen un pormenorizado análisis temporal de las políticas sociales.

²² Reflexividad entendida como forma de actividad introspectiva de autoevaluación y mejora continua que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social y la calidad de vida (Herrera y Castón, 2003: 26-28). La reflexividad implica que las políticas sociales no se asocian exclusivamente a las políticas públicas y que el Estado asume un nuevo rol con funciones de dirección, coordinación o mediación pero no necesariamente de diseño, gestión y ejecución. La pérdida del monopolio institucional-normativo se produce en paralelo al crecimiento de participación del resto de *stakeholders* legitimados en calidad de productores y consumidores de bienestar al mismo tiempo.

ficultad arranca de la propia construcción cultural de lo social, poliédrica y mutante. Además, dicha conceptualización requiere de un ejercicio previo de desambiguación básico que, en la tradición occidental y especialmente en la europea, distingue entre protección social en sentido extenso, cuyo objeto es una cuantiosa gama de necesidades sociales, y en sentido restringido, entendida esta como tutela de los derechos e intereses de los trabajadores, donde la primera surgió y con la que permanece íntimamente ligada desde entonces. De ahí, como señalara Marshall (1965: 9), que estemos ante un concepto amplio del que, sin embargo, se hace a menudo una lectura restrictiva. En efecto, dado que las relaciones laborales son el espacio donde se desarrollaron y funcionaron exclusivamente durante mucho tiempo las primeras formas de protección social modernas, es frecuente que se asimilen política social y política laboral o sociolaboral.

Pero, más allá de esa habitual equiparación, es evidente que el objeto de la política social sobrepasa lo laboral. Tomada en su sentido más amplio, se refiere a cierta idea de justicia social con fundamento en una seguridad óptima de existencia y un justo reparto de rentas, oportunidades y cargas entre todos los miembros de la comunidad. Claro que esos elementos reclaman interpretar las dimensiones y la profundidad de la política social, y del bienestar mismo, como un conjunto de valores que precisan de una concreción política frente a planteamientos, directos o latentes, ineluctables y diversos que podrían reducirse a estas preguntas: ¿qué es, cómo se identifica o cómo se responde a la necesidad social? Es decir, la política social obliga a sublimar una imagen del bienestar que nos arrastra al terreno de la ideología desde el momento en que hay que determinar sus umbrales. Se trata de una cuestión de preferencias. Y es que, como afirma Garcés, (2006: 103), aunque las ideologías no precisan del bienestar, este no puede ser ajeno a la ideología. En consecuencia, la política social no puede presentarse como *aideológica* porque, como decía Marshall (1975: 15), esta consiste en “el uso del poder político para suplantar, completar o modificar los mecanismos del sistema económico para conseguir unos resultados a los que no llegaría el sistema por sí mismo”.

Habría que no obviar, por tanto, el hecho de que todo ejercicio de conceptualización de la política social, por ejemplo en términos académicos²³, acaba haciendo uso de argumentos ideológicos además, claro está, de la praxis política. Volveremos sobre esto enseguida no sin antes proponer una fórmula que entendemos, por así decirlo, más neutral de lo que puede entenderse por la misma.

Así, siguiendo a Montoro (1997: 34), por política social podría entenderse:

El diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas²⁴. (...) Con otras palabras, cuando decimos política social estamos aludiendo a una mirada de preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos.

Por lo que tomar como referencia los programas de acción que sustentan la política social ciertamente facilitaría su comprensión o, al menos, ayudaría a definirla de manera más operativa. Claro que también obliga a hablar de políticas sociales en plural.

No nos resistimos a exponer esta otra propuesta de Donati por el valor que concede a la acción política²⁵:

En términos generales la política social puede ser definida como el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos.

²³ Desde un punto de vista del significante cabría distinguir dos tradiciones científicas y entre dos términos, la *sozialpolitik* alemana, que se refiere a la política social como un instrumento de regulación social y que surge con la cuestión obrera de finales del siglo XIX, y la *social policy* anglosajona, interesada en intervenciones colectivas para promover el bienestar individual en torno a la idea del *social service* que no incluye la *sozialpolitik*. Moix (1998), por su parte, habla de política social latina y política social anglosajona.

²⁴ Planteamiento muy cercano al que hace Mishra (1977) quien la política social es el conjunto de modelos y mecanismos al servicio de la distribución recursos según criterios de necesidad fijados.

²⁵ Citado en Donati y Lucas (1987: 58).

Laubier (1978), por su parte, pone el acento en el cambio social cuando habla de la política social como:

Un conjunto de medidas tomadas a nivel de una nación en vista a mejorar o cambiar las condiciones de vida material y cultural de gran número de personas conforme a una toma de conciencia progresiva de derechos sociales y teniendo en cuenta las posibilidades políticas y económicas de un país en un momento determinado.

El gasto en unas prestaciones definidas y el derecho social, o lo que es lo mismo, la provisión de bienes y servicios que proporciona el Estado como garantía de bienestar y la normativa que regula dicha provisión y su prosecución, lo uno como soporte material y lo otro como soporte formal, constituyen las componentes de la estrategia global que supone la política social. A su vez, todos estos elementos conforman los instrumentos de que se vale la protección social tal como se viene entendiendo desde finales del siglo XIX. Acerquémonos a continuación a esos elementos.

En el marco del sometimiento a las normas conforme al principio de legalidad, el derecho social es el principal instrumento de orientación de la política social y la prueba formal de su histórica legitimidad²⁶. El reconocimiento jurídico de un derecho de acceso y disfrute a unos determinados niveles de bienestar es un hito fundamental en la implantación de los derechos cívicos. De la misma forma que los son las libertades individuales expresadas en los derechos civiles o la participación en el ejercicio del poder político en los derechos políticos, la protección social expresada en los derechos sociales es una dimensión más de la ciudadanía que tiene su corolario en el Estado Social de Derecho. Así lo entendían Marshall (1997) o Abendroth (1986)²⁷. De hecho, la normativa social es una respuesta de los sistemas de derecho, y especialmente de los democráticos²⁸, a la cuestión de la soberanía igual para todos, respuesta que se establece sobre la base de una socialización de la necesidad y del riesgo. Sobre esa base, el objeto del derecho social se

²⁶ Siendo formal y materialmente relevante la distinción entre derecho social y derecho subjetivo, en este contexto es más bien anecdótica. Sociales o subjetivos se trata de derechos, en la mayor parte de los casos, de crédito, es decir, de contenido prestacional que, sin perjuicio de su valor en muchas ocasiones programático o inespecífico, demandan intervenciones concretas de la autoridad pública, directas o, incluso, indirectas (acción de fomento).

²⁷ Véase en esta obra el capítulo de Forsthoft, “Concepto y esencia del Estado social de derecho”.

extiende, en principio, a todas las reglas jurídicas relativas a los problemas del hombre que se presentan en una dimensión colectiva (Ribas, Jonczy y Séché, 1978: 41). A la inicial regulación de las condiciones de trabajo y las instituciones de Seguridad Social, se han incorporado progresivamente otros ámbitos que tienen que ver con las condiciones de vida en general, como la salud, la educación, la cultura, la familia, la vivienda, el tiempo libre, la demografía o el medio ambiente.

La garantía de bienestar que representa la política social en cualquiera de éstos u otros ámbitos no reside solamente en el reconocimiento de un derecho específico de protección. La efectividad de un proyecto social está asociada, en la mayoría de las ocasiones, al sustento y a la solvencia materiales que proporciona el gasto público al entramado legal que lo desarrolla. De este modo, la dimensión o alcance de una política social viene determinada por el volumen de su presupuesto, o lo que es lo mismo, por los recursos que el Estado dedica al bienestar de sus ciudadanos.

El gasto social o gasto en protección social, tal como lo define el SEEPROS, “todo gasto ocasionado por la cobertura de riesgos, contingencias o necesidades en la medida en que este gasto da lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente al beneficiario”²⁹, contribuye a la integración y cohe-

²⁸ Abendroth et al. (1986) y en especial el capítulo de Doebling, “Estado social, Estado de derecho y orden democrático”.

²⁹ Es importante señalar que gasto social y gasto en protección normalmente no son términos sinónimos a nivel de tratamiento estadístico, aunque en este trabajo podamos utilizarlos como tales por el alcance tan amplio que se da (y que hemos querido dar) al propio concepto de protección social. El gasto social es un agregado cuantitativamente mayor por cuanto en él recogemos las partidas destinadas a programas educativos que no aparecen en el gasto en protección social. Así lo hacen el sistema SEEPROS, la base de datos de gasto social de la OCDE (Social Expenditure Database, SOCX) o el Banco Mundial. Por su parte, el gasto en protección social se refiere normalmente a acciones relacionadas con el mercado de trabajo, la sanidad y los programas de carácter asistencial. Además, como Eurostat mismo se encarga de señalar (1997: 10), SEEPROS y los sistemas estadísticos nacionales discrepan respecto de la lista de riesgos o necesidades susceptibles de generar protección social.

Para la base de datos de la OCDE “el gasto social comprende prestaciones en metálico, la provisión directa en especie de bienes y servicios, y los recortes de impuestos con fines sociales. Los beneficios pueden ser dirigidos a los hogares de bajos ingresos, las personas mayores, discapacitados, enfermos, desempleados o jóvenes. Para ser considerado “social”, los programas tienen que implicar la redistribución de los recursos entre los hogares o la participación obligatoria. Las prestaciones sociales se clasifican en públicas cuando las administraciones públicas (centrales, estatales y locales, incluidos los fondos de seguridad social) controlan los flujos financieros pertinentes. Todos los beneficios sociales no previstos por las administraciones públicas se consideran privados. Las transferencias privadas entre los hogares no se consideran como “social” y no se incluye aquí. El gasto social total neto incluye tanto el gasto público y

sión sociales a través de una función redistributiva orientada a proporcionar una equidad que busca favorecer la igualdad de oportunidades³⁰. Tradicionalmente, se ha considerado la protección social y las políticas que la acompañan como un conjunto de mecanismos de redistribución de la renta que, al margen de su mayor o menor efectividad³¹, ha logrado generalizar ciertos niveles de bienestar a través de la provisión de bienes y servicios, caso de la asistencia sanitaria o la educación, auténticos salarios indirectos, o de transferencias económicas directas, caso de las pensiones y subsidios³². Ciertamente es que, con ser el más importante, la redistribución de la renta no es el único objetivo del gasto social³³. El gasto social tiene un carácter polivalente. Tanto es así que desde finales de los noventa se redefine el sentido del término y comienza a hablarse de una inversión social generadora de retornos, y no solo sociales en forma de calidad de vida y cohesión y paz (Urteaga, 2013 o Rubio, 2013)³⁴. Sus transferencias tienen efectos económicos y

privado. También representa el efecto del sistema tributario por impuestos directos e indirectos y por incentivos fiscales para fines sociales. Este indicador se mide como porcentaje del PIB o USD per cápita” (<https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>).

³⁰ Por redistribución, en general, se entienden tanto las transferencias entre grupos sociales en un determinado momento como las transferencias intergeneracionales a lo largo del ciclo de vida. Cabría distinguir entre una redistribución horizontal, que responde a una demanda de seguridad a través de la cobertura de determinados riesgos (enfermedad, paro, maternidad, jubilación), y una redistribución vertical, que responde, en cambio, a una demanda de igualdad planteada a través de un flujo distributivo entre grupos de renta distintos. Así, mientras esta plantea una igualación de rentas, aquella plantea, más bien, una igualdad de oportunidades que implica un libre acceso a los servicios que proporciona el Estado del Bienestar.

³¹ Una postura acerca del discutido efecto redistributivo del gasto social puede verse en Deleeck, Van den Bosch y De Lathouwer (1992).

³² La OCDE (1987: 138) denomina a los primeros gastos en garantía de recursos y a los segundos gastos en bienes tutelares. En ambos casos se trata de gastos sociales básicos cuya función es mejorar las condiciones de vida materiales de la población. Este tipo de gasto convive con otros, como los dedicados al medio ambiente, cuantitativamente muy modestos orientados a incrementar la calidad de vida ciudadana surgidos de las nuevas demandas sociales de tipo posmaterialista.

³³ Albi (2000: 138) se refiere a la mejora del capital humano y el aseguramiento público como el otro gran bloque de objetivos del gasto social.

³⁴ Como señala Rubio, aunque con distintas interpretaciones acerca de lo que significa inversión social, estamos ante un nuevo paradigma emergente que ha alcanzado cierto consenso entre posiciones cercanas tanto al neoliberalismo como a la socialdemocracia que constituye una propuesta de transformación de la acción del Estado para que pueda hacer frente a los nuevos retos económicos y sociales que presenta la sociedad posindustrial y del conocimiento, tales como el crecimiento, el empleo, la educación, la pobreza, o la transición demográfica en un mundo globalizado, sustituyendo las políticas de transferencias pasivas por políticas activas de inversión. No obstante, dudamos con Lara de si este nuevo paradigma posee una naturaleza cualitativamente distinta del neoliberalismo. Con todo, la propuesta va más allá de las aportaciones doctrinales (cfr. Morel, Palier y Palme, 2012) y organizaciones como la OCDE o Banco Mundial la han incorporado, al menos a su terminología. La Unión Europea, por su parte, introdujo la inversión social en la Agenda de Lisboa del año 2000 y la ha mantenido para Estrategia Europea 2020 (Comisión Europea, 2013).

políticos evidentes que trascienden el espacio de lo estrictamente social desde el momento que participan activamente en la regulación económica favoreciendo la acumulación de capital y el incremento de la demanda agregada, así como en la legitimación del Estado interventor, incluso del propio Estado nación, y en la ordenación corporatista hegemónica.

El presupuesto social es el instrumento que, en un instante determinado, más claramente identifica las preocupaciones objeto de la política social y del derecho que la desarrolla. Pretender identificar de otra manera el ámbito de actuación del Estado como *Leviathan social*³⁵ parece más bien un ejercicio académico de objetivación dado la circunstancialidad de las sensibilidades sociales³⁶. Es cierto, sin embargo, que la elaboración de indicadores sociales tiene una evidente utilidad contable o que, como en el caso de la lista elaborada por el Comité de Mano de Obra y Asuntos sociales de la OCDE en 1980 (OCDE, 1985a)³⁷, responde a una finalidad de prospección o evaluación del bienestar individual y a una mejor planificación de la decisión e intervención públicas.

Habida cuenta del carácter histórico del concepto bienestar, el gasto social público se caracteriza, lógicamente, por la dinamicidad del número y magnitud de los programas en que se despliega. Con todo, habría que distinguir entre un gasto social básico o tradicional, referido a necesidades elementales sobre las que existe un extendido consenso acerca de su cobertura (Seguridad Social, sanidad, educación o vivienda) y que comprende la mayor parte de los créditos sociales, y un gasto en calidad de vida³⁸, menor y más sensible a las revisiones, que obedece a las demandas sociales que se derivan del desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y los valores posmaterialitas e iden-

³⁵ En expresión de Bonnici (1997).

³⁶ Son numerosos los trabajos realizados en este sentido. Entre otros algunos clásicos como los de Zapf (1972), Fox (1974) o Morrissens (1970).

³⁷ La lista contiene treinta y tres indicadores agrupados en torno a siete preocupaciones sociales: salud, educación, empleo y calidad de vida laboral, tiempo libre, capacidad adquisitiva de bienes y servicios, medio ambiente físico y entorno social y seguridad de las personas.

³⁸ Hasta los años sesenta, las necesidades consideradas básicas o núcleo histórico, en terminología de Flora y Heidenheimer (1981), y en especial la seguridad social, constituyen el objeto de la política social. A partir de entonces comienza un nuevo período en que la demanda social se extiende a otros ámbitos como resultado de la modernización social, desarrollándose el gasto en calidad de vida (De Jouvenel, 1966).

titarios propios de las sociedades posindustriales (cultura, medio ambiente, cuestión de género...)³⁹.

Gráfico II. 3 Ámbitos de las políticas públicas de bienestar



3. *PALINDROMÍA* POLÍTICA Y MODELOS DE ACCIÓN

Como se ha señalado, desde el siglo XIX la protección social y la política social de carácter público se han venido interpretando de manera dicotómica entre dos opciones ideológicas diferenciadas y extremas. Por un lado, aquella que las entiende como un mecanismo residual y subsidiario para garantizar el éxito individual y, por otro, la que apuesta por fórmulas de intervención amplias centradas en el bienestar colectivo. Así podría presentarse la tradicional distinción entre la concepción liberal y socialista sobre las que tanto se ha escrito y cuyos principales rasgos se resumen en la tabla II.1. Si hubiera que exponerlo de una manera sencilla e inequívoca podría afirmarse que, desde el punto de vista liberal, cuanto menos política social mejor. Desde el punto de vista socialista, justamente al contrario, mejor cuanto más extenso su campo acción y más amplias

³⁹ Esta es una más de las muchas clasificaciones que se han hecho del gasto social público. Una referencia a otras clasificaciones se encuentra en González y Torres (1992: 30 y ss).

y profundas sus intervenciones. Ese maniqueísmo ideológico se teje sobre la base de la posición del individuo respecto del sistema de distribución de recompensas materiales y el rol que debe jugar el Estado en el proceso de asignación. Para el pensamiento liberal, el mínimo posible, de ahí sus recelos de la política social pública por cuanto constituye una amenaza a la iniciativa y libertad personales y adultera el libre funcionamiento del mercado. Por tanto, de existir siempre ha de ser con carácter subsidiario y puntual en caso de incapacidad de los legítimos actores de la protección social (familia, redes primarias y mercado). Para un socialista, en cambio, se trata de intervenir de forma sistemática para transformar las estructuras de desigualdad que generan las relaciones de producción. El máximo deseable, por tanto.

Tabla II. 1 Concepción liberal, socialista y socialdemócrata de la política social

	Liberal	Socialista	Socialdemócrata
Aparición	Finales s. XVIII	Mediados s. XIX	Mediados s. XX
Origen	Disfuncionalidades económicas	Disfuncionalidades sociales	Desigualdad
Carácter	Residual y subsidiario	Institucional y extenso	Universal
Bienestar	Individual	Colectivo	Ciudadano
Políticas	Orientadas al individuo	Orientadas al colectivo	Orientadas a la ciudadanía
Intervenciones	A posteriori (correctoras)	A priori	A priori (previsoras)
Valores	Libertad	Igualdad	Solidaridad e igualdad de oportunidades
Función principal	Mejorar la movilidad social de los individuos y sus expectativas vitales	Reproducción o eliminación de las desigualdades sociales	Cohesión social

Claro que esa distinción tan simplista como estática resulta hoy extemporánea. En las sociedades democráticas occidentales, y especialmente las europeas, ya no es sensato referenciar la política social exclusivamente a las dialécticas público-privada o igualdad-libertad⁴⁰. Las nuevas realidades sociales como la terciarización y postterciarización

⁴⁰ En su texto *Política social e ideología*, Garcés (2006) expone todo un crisol de perspectivas que trasciende esa tradicional dialéctica. Además de socialdemocracia, habla de humanismo, feminismo, ecologismo o “antibienestarismo”.

o la globalización han transformado las estructuras de esas sociedades y con los cambios se han revisado sustancialmente esos paradigmas dominantes, si bien no hasta el punto de que se haya desideologizado, al menos en los valores sustanciales, la política social. La idea de una política *posidelógica* es un oxímoron cargado de ideología que lo mismo se utiliza para deslegitimar la acción del Estado desde una perspectiva neoliberal que para ensanchar el bienestar de carácter societario. La rotundidad con la que hacemos esta afirmación no está reñida, sin embargo, con la existencia de una dimensión estrictamente técnica en toda intervención social fijada con criterios políticos pero menos sobreexpuesta a la ideología⁴¹.

Con el esquema que proponemos (gráfico II.4) queremos reflejar de una manera sintética la urdimbre con la que se tejen las opciones políticas en el terreno de la protección social en el occidente europeo. Si se da por buena esta interpretación, se nos plantea una encrucijada en la no nos queda más opción que o bien, hacer una interpretación casi cuántica de la política social, leyendo los mínimos detalles, o echarse a los brazos del pensamiento único propio de la tesis del *fin de la historia*⁴². Sea como sea, la política social constituye en una de las principales municiones que utilizan las formaciones políticas para competir en un campo de batalla que no deja de estrecharse ante espasmos centrípetos como los provocados por la *hiperfinanciarización* de la economía y las crisis resultantes de dicho proceso⁴³.

En el terreno de la construcción social del bienestar la realidad es otra más plural que la simple distinción entre liberalismo y socialismo y la defensa de los valores de libertad e igualdad, especialmente desde que el socialismo dejó de ser un referente tras el desplome de los regímenes que lo sustentaron en los años de la llamada Guerra Fría. Du-

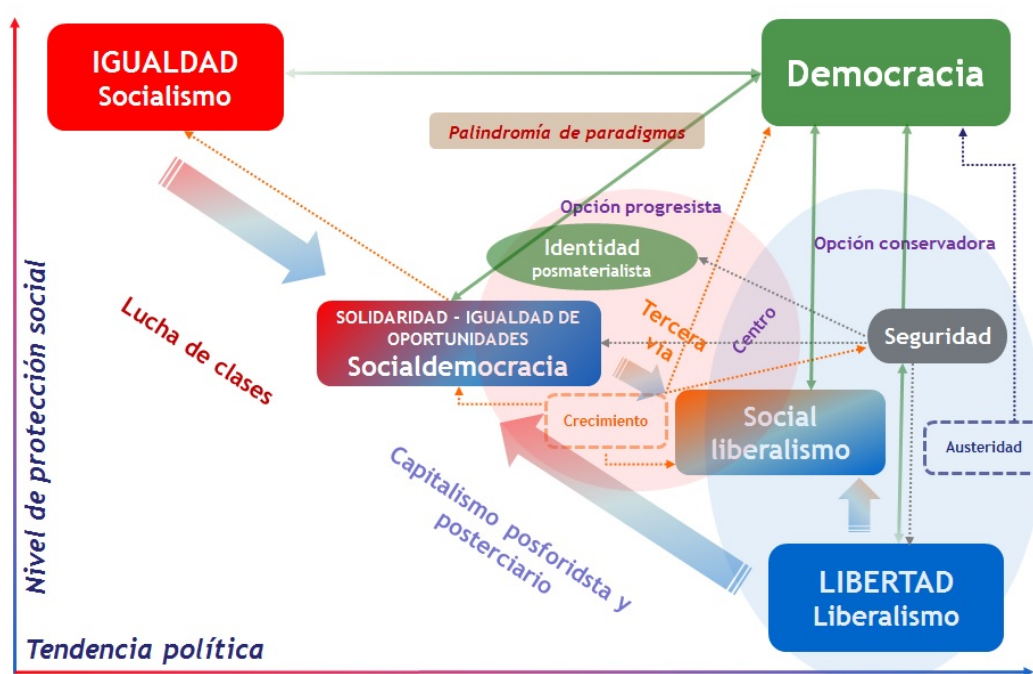
⁴¹ Para Crozier (1987: 136), por ejemplo, una política social autorregulada en la Estado no sea el protagonista sino un actor más debería superar el debate ideológico si lo que quiere es preservar sus valores más profundos.

⁴² En este sentido es de obligada referencia la obra de, ya un clásico, como Fukuyama *The end of history?* (1989), en la que sostiene que el liberalismo económico y político se ha convertido en pensamiento hegemónico tras la desmoronamiento de los regímenes del socialismo real.

⁴³ Por no decir uno de los últimos reductos de confrontación sustantiva ya que en el terreno económico por instantes las estrategias parecen solaparse. Al menos eso es así en Europa donde las adquisiciones sociales son muy elevadas y desde hace ya tiempo se están librando duras confrontaciones para su mantenimiento.

rante el último siglo ambas concepciones de la política social han experimentado un proceso de convergencia generado hasta hace unas décadas por y en la lucha de clases operada en el capitalismo industrial y promovido por el Estado de derecho y la democracia. El resultado de esa aproximación tectónica fue el paradigma socialdemócrata, un proceso de mutación ideológica⁴⁴ en el que el socialismo revolucionario ha sido desalojado por un reformismo que, en el espacio del Estado liberal y de la economía de mercado en los que se integra, ha hecho de la universalización de derechos, la igualdad de oportunidades, la redistribución de los recursos sociales, la solidaridad y la ampliación de la democracia sus señas de identidad (Gombert, 2009: 8-55).

Gráfico II. 4 Valores y políticas sociales liberales y socialistas



⁴⁴ ¿Un proceso vivo o concluido? Hay quienes, como Vicente Navarro (2008), desde una crítica a los gobiernos de izquierda, hablan de crisis o declive de la socialdemocracia o, incluso, de su muerte bien por el abandono progresivo de sus ideales y principios (Polo, 2011), bien por fagocitosis del paradigma neoliberal-conservador. Para otros, en cambio, es un proyecto inacabado y de largo recorrido que, como la misma izquierda, se adapta a las circunstancias de cada momento (Urquiza, 2012). En este sentido y aunque críticos (Centella, 1999), somos los que pensamos que la socialdemocracia es un paradigma vivo en permanente revisión que aún mantiene, a veces de manera latente, los principales valores que inspiraron su nacimiento.

La socialdemocracia se presentaba así como una opción política sistémica, centrada y reformista, impulsora de un gran pacto entre trabajo y capital y garante del bienestar, cohesión y paz sociales⁴⁵, el punto de encuentro entre libertad e igualdad en torno a la solidaridad. Durante décadas no ha habido duda. Pero en la medida que una buena parte de la ciudadanía entiende que esos objetivos se han alcanzado y que otras realidades han arrinconado la lucha de clases, la llama socialdemócrata ha ido languideciendo con las últimas luces del pasado siglo y las primeras de presente⁴⁶. Aunque el tema requeriría de un análisis profundo y sosegado, a nuestro entender para hallar las raíces de la actual deriva de la izquierda europea habría que empezar escrutando el conservadurismo de una clase media acomodada, materialmente satisfecha y, aunque parezca un contrasentido, ideológicamente desclasada que no encuentra en ella un referente claro, pero, sobre todo, habría que fijarse en la merma de su espacio natural de existencia. También en la mudanza de sus objetivos. Por un lado, esa izquierda se forjó en el marco de las relaciones industriales y en la lucha por la ciudadanía laboral, pero, en la sociedad *neoposindustrial* del *posterciario* (Gaggi y Narduzzi, 2007: 16)⁴⁷, primero, las relaciones laborales se rigen por normas radicalmente distintas y, segundo, los anhelos de bienestar colectivo e individual sobrepasan lo material y tienen que ver con valores de tipo pos-materialista e identitarios que escapan a la lógica de la defensa de intereses clasistas. Por otro, los objetivos de lo que ahora eufemísticamente denominamos opción progresista son hoy otros, porque otros son también los contextos socioeconómicos de estos primeros años de siglo.

La dialéctica entre más Estado y más mercado, entre crecimiento y austeridad, entre desempolvar las políticas de demanda o disciplinar draconianamente la deuda pública, han favorecido la aparición de un punto de fuga hacia opciones políticas mucho más

⁴⁵ Cfr. Barragué (2013).

⁴⁶ Pedrosa (2012) habla de una redefinición de la agenda socialdemócrata a partir de la crisis del petróleo y hasta el fin del socialismo real a principios de los noventa.

⁴⁷ Si el *posindustrialismo*, en la forma que lo propusieron Touraine (1969) y Bell (1974), lo entendemos como una fase de la modernidad en la que la industria como principal sector económico y la lucha de clases han sido reemplazados por los servicios, las actividades financieras y especulativas, el desarrollo técnico, el conocimiento y la información como ejes de la civilización y del cambio social en occidente salidos de la revolución industrial, nos atrevemos a proponer el término *neoposindustrialismo* para referirnos a una morfogénesis social mucho más volátil y líquida caracterizada por la irrupción de una economía de

moderadas bajo la denominación de social-liberalismo, el nuevo centro sobre el que en la actualidad gravitan las principales formaciones políticas, tanto de izquierda como de derecha. Distanciarse de ese centro retrayéndose a las esencias socialdemócratas originales en colisión con las reglas de la economía y de los mercados es a día de hoy sinónimo de radicalidad⁴⁸. La *tercera vía* o, para ser más exactos, terceras vías (Sanmartín, 2004), es la senda estratégica y pragmática, que no ideológica⁴⁹, que el neolaborismo ha escogido para ocupar dicho centro a fin de compatibilizar sus valores con la economía liberal de mercado en esta era de la globalización y recuperar el apoyo de las clases medias perdido en las últimas décadas⁵⁰. Para Giddens (1998), sustento teórico de la propuesta, se trata de afrontar el agotamiento de las políticas tanto de la izquierda como de la derecha clásicas para apuntalar con reformas institucionales los elementos básicos del bienestar socialdemócrata en tiempos de cambio⁵¹.

Obviamente el centro no se reduce a la tercera vía (Rodríguez-Arana, 2001). Desde el punto de vista del pragmatismo político, los enfoques *lib-lab*⁵² son plurales y se nutren lo mismo del progresismo que del ideario liberal o conservador de signo democristiano, cuando no aparecen híbridos. Ahora bien, el espacio actual de la política social

servicios muy innovadores y la dilución de las relaciones sociales de producción tradicionales basadas en el empleo.

⁴⁸ Podemos en España o Syriza en Grecia suelen ponerse como ejemplo de ello.

⁴⁹ Seguramente no estemos ante un nuevo paradigma sino que se trata más bien de una opción política que, como apunta Vilain (2006), lo mismo puede interpretarse como un neoliberalismo con preocupación social o que como una izquierda de tendencias económicas liberales.

A juicio de Tomassini (2003: 27 y 51) estamos ante un eslogan con el que se ha promovido la renovación de la socialdemocracia, una especie de requiebro con el que transitar por la política mirando hacia la derecha y la izquierda, “tomando un poco de mercado de la primera y conservando algo de equidad social de la segunda” para tratar de definir nuevos objetivos y nuevos estilos de acción con los que afrontar los problemas de las sociedades contemporáneas.

⁵⁰ Muchos de los líderes socialdemócratas se han adherido a esa estrategia: además de Tony Blair, el primero de ellos, otros como Hollande, Felipe González, Rodríguez Zapatero, Prodi, Schröder y fuera de Europa, Clinton, Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos o Michelle Bachelet. Para Bunge (2010: 32), en cambio, se trata de puro electoralismo renunciando al ideal de justicia social: “Su meta actual es mucho más modesta: ganar las próximas elecciones. Esta política puede dar resultados a muy corto plazo, a saber, hasta las próximas elecciones. Pero es suicida a largo plazo porque, cuando disminuyen las diferencias entre los partidos, el electorado pierde interés: no solamente la gente ya no milita desinteresadamente en el movimiento, sino que ni siquiera se molesta por votar”.

⁵¹ “Los neoliberales quieren reducir el Estado; los socialdemócratas, históricamente, han buscado insistentemente expandirlo. La tercera vía sostiene que lo necesario es reconstruirlo” (Giddens, 1998: 38).

⁵² La etiqueta *lib-lab* hace referencia a los pactos entre liberales y laboristas en el Reino Unido y, por extensión, a cualquier acuerdo entre liberales y socialdemócratas.

se ha contraído de tal manera que casi puede leerse como un palíndromo. La capacidad transformadora de la izquierda en estos momentos aparece tan restringida que, en la práctica, gobiernos progresistas por origen y por denominación están subrogándose de facto estrategias de acción propias de opciones de derecha. De la misma forma, la democracia y el electoralismo empujan a las formaciones de derecha tradicional a sumarse y no renunciar a la defensa de un ideal de justicia social que inicialmente les era ajeno.

Tabla II. 2 Modelos de política social

Según su funcionalidad
Política social como caridad (asistencial) Política social como garantía de control social Política social como mecanismo de reproducción social Política social como realización de derechos sociales de ciudadanía
Según el grado de intervención y regulación social
Modelo residual Modelo adquisitivo-ejecutivo Modelo institucional-redistributivo Modelo de bienestar total
Según la proyección temporal
Modelo mutualista (preindustrial y de primera industrialización) Modelo estatal (segunda industrialización) Modelo societario (sociedad posindustrial)
Según la intencionalidad
Modelo formalista Modelo normativo Modelo materialista
Según la forma de observar e intervenir sobre los problemas sociales
Políticas sociales según programas condicionales Políticas sociales según programas evolutivo-incrementales Políticas sociales según programas relacionales

Fuente: Montoro (1997: 42-45) y Herrera y Castón (2003: 24-46).

La *palíndromía* de la política social actual impone que lo más sensato sea, por tanto, prescindir de siglas y centrarse en su ejercicio para entender qué se hace con ella y cómo se hace. Desde un punto de vista teórico se han propuesto modelos explicativos conforme a distintos criterios, incluidos de tipo normativo (tabla II.2). Los más relevantes se refieren a su funcionalidad, su formulación histórica, su intencionalidad, su forma de intervenir sobre los problemas sociales o el grado de compromiso del Estado. Se trata de generalizaciones resultado de la observación y del análisis de experiencias de protección social concretas con independencia de quién las ejecute, si bien, en principio, no resulta

complicado asociarlas a alguno de los paradigmas descritos. Lo que no es fácil es adscribir estos modelos de política social con un sistema o régimen particular ya que, como recuerda Montoro (1997: 34), muy al contrario, encajan en regímenes que son diferentes cuando no opuestos entre sí. Fijémonos en las dos primeras de estas modelizaciones a modo ilustrativo.

Donati (1985) considera que, observada desde la perspectiva de su funcionalidad, la política social obedece a cuatro grandes concepciones ya tradicionales:

1. La política social como instrumento asistencial. Consistente en intervenciones coyunturales muy primarias y básicas en apoyo a los desplazados del sistema (indigentes) desde una visión caritativa, de beneficencia, humanitaria, ética. Su acción es meramente reparadora, no genera derechos de ciudadanía ni plantea cambios estructurales ya que no entra en la causalidad que origina las intervenciones, la pobreza y la desigualdad, sino que se queda en los efectos.
2. La política social como garantía de control social. Las intervenciones sociales se orientan a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el *statu quo*, el orden público, la paz y la integración social actuando sobre los segmentos de población más desfavorecidos y, por tanto, potencialmente más conflictivos.
3. La política social mecanismo de reproducción social. Se trata de una concepción materialista de la política social cuyas acciones, dirigidas a los trabajadores e, indirectamente, a sus familias, tratan de garantizar la suficiencia de una fuerza de trabajo competitiva para el sistema productivo, así como reproducir las condiciones materiales de vida proletaria y, de esta, forma, las relaciones de clase.
4. La política social como realización de derechos sociales de ciudadanía. Es la perspectiva más generosa al entender que la cobertura de necesidades sociales es un derecho integrante de la condición de ciudadanía (si bien puede ser extensible a otros individuos carentes de la misma) que el Estado debe tutelar y garantizar. Este tipo de política social es global, es decir, se dirige al conjunto de la sociedad.

Desde el punto de vista de la regulación social Titmuss (1971: 20-22) distingue los siguientes modelos:

1) *Residual*: Según el cual existen dos canales naturales a través de los cuales las necesidades de los individuos vienen a ser satisfechas: el mercado privado y la familia. Y las instituciones sociales del bienestar deben intervenir solo en caso de que fallen los otros sujetos⁵³.

2) *Adquisitivo-realizativo*: Para el que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito. Es decir, de la capacidad de realización productiva, en sentido lato, del individuo⁵⁴.

3) *Modelo institucional-redistributivo*: Que considera el bienestar como el valor de máximo relieve que debe ser asegurado. Se trata de prevenir los efectos del cambio social a la luz del principio de la igualdad social⁵⁵.

4) *Modelo total*: En el que se absolutiza la planificación, que no solo existe con criterios universalistas, sino que quiere evitar otros criterios que no sean la pura necesidad sobre la base de una programación pública. Esto se hace normativamente⁵⁶ (Donati y Lucas, 1987: 60-61).

Estos modelos son reconocibles en el tiempo y nos hablan de una progresiva maduración de la política social, en su objeto y en sus sujetos. El criterio temporal en la taxonomía que hemos presentado nos remite, por su parte, al desarrollo del industrialismo como espacio de construcción de las instituciones de la protección social, de ahí que se hable de un modelo distinto para cada fase del mismo (mutualista, estatal o societario) dependiendo del principal actor generador de bienestar social (grupos corporatistas, Estado o sociedad civil, respectivamente). Eso sí, cualquiera de estas propuestas, o cuantas se planteen, no son estáticas. Diferentes modelos de política social concurren en el espacio y en el tiempo adheridas a sistemas complejos de protección de tal forma que ha-

⁵³ Así vista, la política social responde una regulación social mínima, a posteriori, temporal y selectiva

⁵⁴ La política social, ligada a las ideas de incentivo y recompensa individuales, aparece como un instrumento auxiliar del sistema económico que favorece la generación de bienestar siempre que el individuo contribuya a la generación de riqueza colectiva.

⁵⁵ La política social aparece como un instrumento compensatorio para la redistribución de beneficios a fin de garantizar unos umbrales de bienestar a los ciudadanos, titulares de derechos al mismo, mediante servicios desmercantilizados de carácter universal

blamos de una política social, o de un modelo de política social, local, nacional o supranacional que aborda necesidades distintas con planteamientos diferenciados en función de la naturaleza de cada necesidad y de condicionantes sociopolíticos específicos (contexto ideológico, económico, normativo...). Un gobierno, por ejemplo, puede implementar una programación social buscando la consolidación de nuevos derechos cívicos al tiempo que, paralelamente, pone en marcha una acción de asistencia nutricional como consecuencia de la crisis. Igualmente, pueden coexistir programas de marcado carácter universal, como podría ser un sistema educativo obligatorio hasta la secundaria, con otros de tipo adquisitivo, como un sistema público de pensiones contributivas. Es decir, en la práctica todos estos modelos teóricos intercambian elementos y aparecen mezclados, más cuanto más complejo es el campo de necesidades sociales a gestionar. No obstante, el ejercicio de modelización resulta útil al facilitar la comprensión de las distintas realidades de la protección social porque, al fin y al cabo, la política que la desarrolla es al mismo tiempo todo eso que se ha dicho de ella: una estrategia de protección para gestionar la desigualdad, un mecanismo de integración, control y reproducción social, un instrumento de redistribución de la riqueza.

4. CIUDADANÍA SOCIAL. DE LA CIUDADANÍA LABORAL A LA CIUDADANÍA COMPLEJA

Al tratar de identificar los conceptos de bienestar, protección social o política social han ido surgiendo de forma reiterada los términos ciudadanía y ciudadano: necesidades ciudadanas, servicios que se prestan a los ciudadanos, dimensión de la ciudadanía... Acabamos de ver que, para Donati, la forma más acabada y madura de la política social es aquella que se concibe como realización de derechos sociales de ciudadanía. No es casual. En el constitucionalismo de posguerra la política social del Estado ocupa un lu-

⁵⁶ El referente lo constituyen los países del extinto socialismo real en los que se intentó que el Estado socializase la distribución de la riqueza.

gar destacado por cuanto aparece como un instrumento al servicio, precisamente, de los derechos ciudadanos⁵⁷.

Política social y ciudadanía social son dos realidades que se nos aparecen casi gemelas. Se dan sentido una a la otra. Se retroalimentan. Su encaje, no obstante, es relativamente reciente ya que dos conceptos milenarios como el de ciudadanía y el de política no han compartido adjetivo, este y otros, hasta hace relativamente poco, cuando lo social ha venido a suponer el colofón en la arquitectura del estatus de ciudadano, aquel del gozan los miembros de pleno derecho de una sociedad.

Esta idea nos redirecciona necesariamente a Thomas Marshall y a su *Ciudadanía y clase social* (1950). Decía el sociólogo británico que la ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo plenamente a la comunidad⁵⁸. Ser sujeto de esos derechos y deberes otorga condición y estatus de ciudadano, eso sí, lo mismo como criterio inclusivo que segregador ya que no puede haber ciudadanía ni ciudadanos sin derechos. Cicerón hablaba de una “comunidad de derecho”⁵⁹.

Para Marshall la ciudadanía y, en consecuencia, el estatus ciudadano, es un conglomerado jurídico que se erige sobre tres sucesivos sustratos de derechos de aparición diacrónica durante del desarrollo del capitalismo industrial:

1. Derechos civiles, aquellos que permiten el ejercicio de las libertades individuales (libertad individual, de expresión, de pensamiento, de religiosa, derecho a un proceso justo, a la propiedad privada, a contratar, etc.).
2. Derechos políticos, aquellos que posibilitan participar en el ejercicio del poder político (sufragio activo y pasivo)⁶⁰.

⁵⁷ Nos referimos, naturalmente, a la Segunda Guerra Mundial. Cfr. Asensi (2014: 29-30).

⁵⁸ La ciudadanía e la “cualidad y derecho ciudadano”. Así lo recoge en su primera acepción el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

⁵⁹ *Las leyes*, Libro I, capítulo VII: “Como sea la cual la ley, los hombres hemos de ser reputados conosciados también por la ley con los dioses. Además, entre los que hay comunidad de ley, entre ellos hay comunidad de derecho. Y aquellos para quienes hay entre ellos estas cosas comunes, deben ser tenidos también por de la misma ciudad”.

⁶⁰ Mientras que los derechos civiles entroncan con la tradición liberal, los políticos forman parte del ideario republicano. El conjunto de estos derechos, denominados de primera generación y alumbrados al calor

3. Derechos sociales, aquellos que permiten el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida dignas identificados como “toda una gama que va desde un mínimo de bienestar y de seguridad económica hasta el derecho a participar plenamente en la convivencia social y a vivir la vida de las personas civiles según los cánones vigentes en la sociedad” (Marshall, 1950: 9). Con su reconocimiento, el Estado liberal mutará a una versión más sofisticada, el Estado Social y dejará de ser un Estado jurídicamente pasivo⁶¹.

Se trata de dos tipos de derechos de naturaleza distinta. Los civiles y políticos, de primera generación, propios del individuo-ciudadano, se caracterizan por la autonomía del titular jurídico frente al Estado que no puede decidir por él en su uso y disfrute. Son derechos propios del principio de libertad. Los derechos sociales, de segunda generación, son prestacionales o de crédito, es decir, precisan de la acción institucional a través de la política social para su satisfacción (Martínez de Pisón, 1998). Aunque de titularidad individual, son derechos de igualdad que complementan a los primeros, con los que interactúan estrechamente construyendo condiciones y espacios para la solidari-

de las revoluciones burguesas, se articula como una limitación del poder del Estado frente al individuo conforme a la idea clásica de *isonomía* como expresión de democracia. Con ellos la persona aparece como titular y sujeto de derechos. Propuestos por primera vez en la Carta de Derechos de los Estados Unidos en la por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) sublima la esencia de los mismos por medio de sus artículos 3 a 21.

⁶¹ Son derechos incluidos en los que se conocen como de segunda generación: Derechos económicos, sociales y culturales. Su reconocimiento constitucional tuvo lugar por primera vez en la Constitución mexicana de 1917 y en la alemana de 1919.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22 a 27) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) recogen su formulación más planetaria: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). En particular, se establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que asegure su salud el bienestar (alimento, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales básicos), su educación y su participación en la vida cultural de la comunidad (artículos 23 a 27). Desde la aparición de estos instrumentos los derechos sociales integran el elenco de los derechos humanos en el ámbito jurídico internacional.

dad⁶². Al fin al cabo, como bien escribía Louis Blanc ya en 1847, “donde no existe la igualdad, la libertad es una mentira”⁶³.

Ahora bien, siguiendo el hilo de la teoría de Marshall, aunque acumulativa, la construcción del concepto de ciudadanía es un proceso más complejo que una mera agregación secuencial de derechos. Se parte de una concepción holista. Es cierto que, en términos generales, la máxima expresión de estos derechos en las sociedades occidentales se ha ido alcanzando de forma sucesiva (siglos XVIII, XIX y XX, respectivamente), pero su integración en el corpus de la ciudadanía ha seguido singladuras particulares que tienen que ver con derechos específicos y espacios determinados⁶⁴. En el marco de la protección social, en concreto, muchos de los derechos sobre los que esta se ha ido configurando, como que acompañan a la beneficencia o a la primitiva Seguridad Social, no han integrado el estatus ciudadano hasta su reconocimiento formal por el constitucionalismo del Estado Social de Derecho a partir de mediados del siglo XX. Nos referimos a derechos de tipo adquisitivo pero también a prestaciones que no generan derechos. Los actuales estatus de ciudadanía no son ajenos a esta realidad. La caridad asistencial institucional que se aplica a inmigrantes irregulares es ejemplo de ello. Esto demuestra que la ciudadanía es un concepto abierto siempre susceptible de ser ampliado, como susceptible también de ser recortado. “Una utopía creativa” (Schnapper y Bachelier, 2000: 305).

Para Marshall el principio de ciudadanía es la base de la actividad y de la legitimidad del Estado moderno. Es esencial para explicar el desarrollo y devenir capitalista y resulta indisociable del Estado Social, donde se encumbra. Eso es así porque el estatus de

⁶² Una solidaridad de tipo mutualista que implica un reparto de la riqueza social distinta de la altruista fundada sobre la norma de gratuidad (Petrella, 1997: 30-31).

⁶³ “Tous les hommes sont frères. Où l’égalité n’existe pas, la liberté est un mensonge”. Citado en Blanc (1880: 59).

Para Bobbio (1993: 56) “el único nexo social y políticamente relevante entre libertad e igualdad se confronta allí donde la libertad se considera como aquello en lo que hombres (...) son o deben ser iguales”.

⁶⁴ Se acepta la formulación de Marshall aunque su idea de ciudadanía y la secuenciación que establece esté pensada sobre la realidad británica. Obviamente se acepta como generalización ya que realidades nacionales distintas tienen sus particularidades específicas. Especialmente llamativo es el derecho al sufragio en algunos Estados donde en ocasiones no ha convivido con normas de carácter social vigentes. Así, por ejemplo, la Alemania de Bismarck puso en marcha las instituciones de la ciudadanía social antes de que existiese una verdadera ciudadanía política.

igualdad formal que implica la ciudadanía viene a limitar los efectos disfuncionales del modelo de producción desigualitario y clasista que representa el capitalismo. En la medida que el contenido del estatus ciudadano se ensancha, las estructuras de la desigualdad se contraen. El Estado Social aparece entonces como una instancia medidora entre los derechos ciudadanos y la economía de mercado generadora de desigualdad pero que, al tiempo, es imprescindible para la creación y aumento del bienestar. Dicho de otra manera, contribuye a relajar la tensión entre el principio de igualdad que reclama el estatus de ciudadanía y el de libertad que exigen la economía de mercado y la democracia liberal-burguesa.

Tabla II. 3 Derechos de ciudadanía

Características	D. civiles y políticos	D. sociales	D. en calidad de vida
Origen	S. XVIII (Revolución Francesa)	SXIX (Revolución Industrial) desarrollo capitalismo y desigualdades	Finales S.XX
Sobrenombre	Derechos de 1ª generación	Derechos de 2ª generación	Derechos de 3ª generación
Papel Estado	Pasivo	Activo (prestacional)	Activo (prestacional)
Desarrollo	Estados liberales	Estados socialdemócratas	Estados posindustriales
Titularidad	Individual (personal)	Individual (personal por pertenecer a un grupo)	Colectivo
Carácter	Subjetivo	Objetivo	Objetivo
Tipo de derecho	Libertad y participación	Igualdad a partir de la libertad	Calidad de vida
Ejercicio del derecho	Individual	Solidario	Solidario

Fuente: Barroso y Castro (2010) y elaboración propia

Claro que hay quienes, como Herrera, ven en la dimensión social de la ciudadanía y en el Estado Social una función meramente correctora y de control del conflicto de clases que no ataca las raíces de la desigualdad:

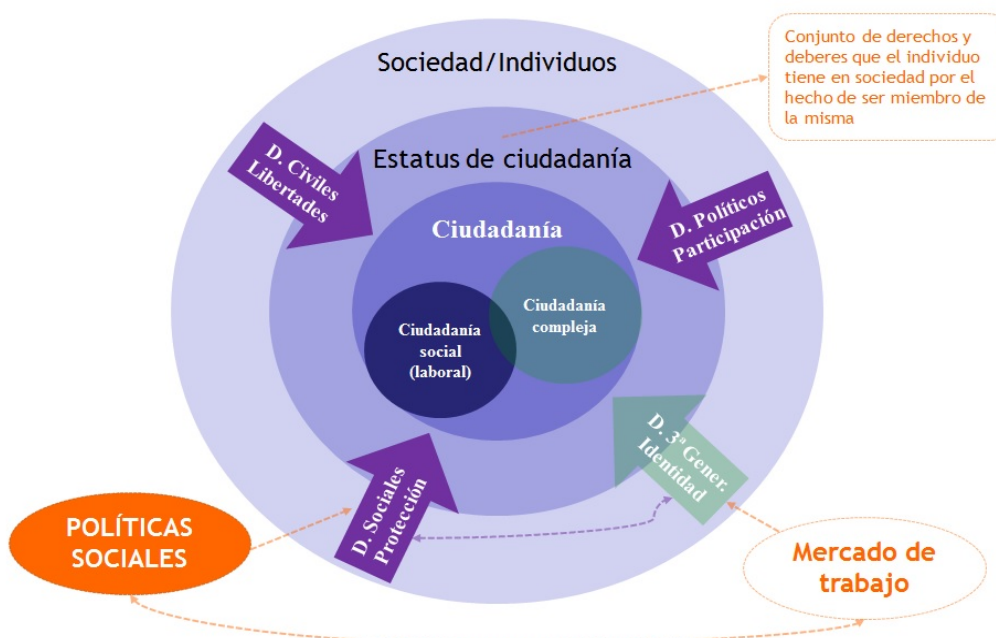
En otros términos y brevemente, el Estado Social nacía esclavo y contradictorio. Sus programas fomentaban más el progresivo beneficio del mercado y la acumulación capitalista, que la igualdad fundamental de los derechos de los ciudadanos, la justicia distributiva, la atribución a todos de iguales oportunidades de vida o la recuperación de

individuos y grupos marginales, resultado este de la misma acción del mercado (Herrera, 2001: 37).

Esto explicaría por qué muchos de los derechos sociales recogidos en el principio de ciudadanía, como el derecho a un trabajo o a una vivienda dignos, son de carácter inespecífico o generalista y no bastaría su evocación formal para su concreción material por muy universal que sea su enunciado.

Centrémonos en esa dimensión social de la ciudadanía como parte de la idea de “ciudadanía total”, en su alcance y sus limitaciones, para lo cual proponemos el gráfico II.5 que, a modo de apoyo, hemos confeccionado. La necesaria desambiguación que hacíamos del término social asociado a los de bienestar o política nos aclara el camino por cuanto la conexión entre estos remite a las relaciones laborales, particularmente, a las relaciones industriales de las primeras sociedades del trabajo asalariado como norma. Es precisamente ahí donde hay que situar el epicentro en que emergen la ciudadanía social y el Estado Social.

Gráfico II. 5 La ciudadanía social



La ciudadanía social toma inicialmente la forma de una ciudadanía laboral o, si se quiere, para ser más exactos, de una ciudadanía industrial, porque su territorio es el de la dialéctica entre trabajo y capital, es decir, el de la cuestión social-proletaria y la lucha de

clases provocadas por el industrialismo y las revoluciones burguesas. En ese semillero, los derechos sociales inherentes a la ciudadanía laboral surgen como la materialización de las reivindicaciones del obrerismo contra un modelo de producción y distribución desigual e injusto⁶⁵.

Frente a la tensión clasista, el Estado Social, que como hemos apuntado, trata de conciliar las lógicas de la ciudadanía y del mercado, se presenta como promotor y garante de un bienestar adquisitivo a cuyo sostenimiento contribuye parcialmente y cuyos destinatarios son los trabajadores en tanto que tales⁶⁶. Pero no como sujetos meramente pasivos, sino como sus verdaderos artífices, pues el *workfare*⁶⁷ se sustenta sobre sus propias contribuciones y sobre su capacidad para generar riqueza productiva con la que mantener la acción institucional. Subyace en el planteamiento, por tanto, esa idea utilitarista del bienestar liberal de que cuanto mejor le vaya a cada uno, mejor para el conjunto. Y para el sistema, desde luego.

Con la versión laboral de la ciudadanía se construye un espacio de protección social novedoso que reduce el uso de las formas de previsión del trabajo gremial y mutualista y que resulta fundamental en la pacificación de las relaciones industriales y su relativa desmercantilización, así como en la consolidación y el crecimiento de la democracia y en la acumulación de capital. Siendo esto cierto, no puede pasarse por alto, sin embargo, que esta forma de ciudadanía introduce una contradicción de difícil encaje en el esquema *marshalliano*. Mientras el estatus ciudadano se cimienta sobre la igualdad de derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad, con independencia de la posición de estos en el mercado, el *workfare*, diseñado sobre una socialización de la necesidad horizontal entre trabajadores, es selectivo y excluyente. Se es plenamente ciudadano en tanto que se es trabajador. Fuera de esa condición no hay acceso al bienestar material institucional, no existe ciudadanía completa ni sujeción a los derechos sociales que esta otorga. La igualdad no es posible y, en tales circunstancias, el ejercicio real de la liber-

⁶⁵ Condiciones laborales y salariales y derecho a huelga son las principales de ellas.

⁶⁶ El conjunto de las intervenciones se orientan a las necesidades del trabajador como sujeto generador de riqueza: salud laboral, instrucción pública, pensiones y prestaciones compensatorias...

⁶⁷ Es decir, bienestar de la sociedad del trabajo, del espacio laboral, por contraste con el *welfare* de carácter universal.

tad se ve empequeñecido. Optimizarla requiere ineludiblemente apuntar al horizonte del pleno empleo. Y al del crecimiento, donde este es posible.

El contraste entre estas dos lógicas —por una parte, la lógica del welfare y de la ciudadanía, por otra, la lógica del workfare y de la sociedad del trabajo—, no ha impedido la realización de interesantes progresos en las condiciones de existencia de la población. Ahora bien, conviene hacer una matización: esto solo ha ocurrido cuando la mayor parte de la población ha estado en situación de mantener un ligamen con el mercado, es decir, disponía de un puesto de trabajo que cubría una parte importante del propio ciclo de vida. Las dificultades y los contrastes emergen cuando un número creciente de personas se ubican fuera del trabajo, o sea, están privadas de aquellos presupuestos que permiten reclamar para sí y para la propia familia el reconocimiento y las garantías que se derivan de la ciudadanía (Herrera, 2001: 39).

La ciudadanía laboral, como cualquier otra dimensión de la ciudadanía social, está, en realidad, condicionada por su origen ya que el propio concepto es paradójico en sí mismo. Lo es por la contradicción fundamental existente entre la forma *erga omnes* de los derechos sobre los que se postula y las limitaciones de su aplicación a los ciudadanos en tanto que sujetos jurídicos. Quiere esto decir que ciudadanía y universalidad avocan a una aporía pues, al tiempo que complementarias, chocan inevitablemente⁶⁸. Podría afirmarse que la ciudadanía es intencionalmente inclusiva pero de facto diferenciadora y excluyente. En definitiva, proclama igualdad al mismo tiempo genera desigualdad:

Actualmente asistimos a un proceso contradictorio que llamo “la paradoja de la ciudadanía”. Si la modernidad supuso la abolición de las diferencias estamentales y la vertebración de una sociedad al menos aparentemente igualitaria mediante la creación del status de ciudadano, en la actualidad retornamos a una concepción “premoderna” de la ciudadanía, en la que esta opera como motivo de exclusión y de diferenciación social: es el resurgimiento de una ciudadanía estamental, que divide a la sociedad entre quienes ostentan la condición de ciudadanos y quienes se ven privados de ella (De Julios, 2003: 3).

⁶⁸ Lo que nos conduce a un largo debate acerca del carácter universal de los derechos de ciudadanía y muy en particular de los derechos sociales (Noguera, 2009: 249).

La asimilación de ciudadanía y nacionalidad contribuye a exacerbar esa paradoja restringiendo de manera proteccionista un área de disfrute jurídico frente a los no nacionales⁶⁹. En el caso de la ciudadanía laboral operaria, pues, una doble exclusión: piénsese en personas al tiempo inactivas y extranjeras⁷⁰. Ciudadanía, universalidad y nación, una terna de difícil encaje en las sociedades desarrolladas pero cuyo ejercicio cada vez resulta más inaplazable en esta *aldea global* en la que vivimos⁷¹. En el caso de Europa, posiblemente uno de sus mayores retos⁷².

Respectar los derechos del extranjero en tanto que hombre es en cierta manera reafirmar los valores alrededor de los que se han construido las democracias modernas, incluso si se corren el riesgo de traicionar los valores que reclaman, incluso si lo hacen a menudo. Los derechos del ciudadano no se confunden con los derechos del hombre, pero sin derechos el hombre, verdaderamente no habría derechos del ciudadano (Schnapper y Bachelier, 2000: 152).

⁶⁹ Recordemos que el concepto de ciudadanía surgió con el nacimiento del moderno Estado-nación y se ha desarrollado junto a él. Entre ciudadanía y nación los vínculos, más que lógicos, son históricos (Schnapper y Bachelier, 2000: 247).

⁷⁰ La ciudadanía de la nacionalidad no implica necesariamente una exclusión jurídica para el no nacional. Aunque las democracias occidentales reconocen la plenitud de derechos políticos únicamente a sus nacionales, la mayoría han desarrollado una doble universalización, primero de derechos civiles y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, de derechos económicos y sociales, protección social incluida. Incluso, la normativa europea ha reconocido desde un primer momento los derechos sociales de los extranjeros. Eso sí, es estatus formal del extranjero en situación regular es muy distinto al del irregular. En el primero prima su condición de ciudadano, como integrante reconocido de la comunidad, independientemente de su nacionalidad. En el segundo, la nacionalidad lo inhabilita como ciudadano. Ahí es donde opera la verdadera exclusión de la extranjería.

⁷¹ Desde los años noventa se viene discutiendo de la desnacionalización de la ciudadanía, o lo que es lo mismo, de un concepto de ciudadanía más funcional que supere las limitaciones que impone la nacionalidad. A nuestro entender el debate vendría determinado por cuatro hechos interconectados que se dan actualmente: La obsolescencia del Estado-nación, la globalización, los movimientos migratorios y la efervescencia de los nacionalismos. Entre nosotros son muchos los que, como Aguilera (2011) o Coello (2013), hablan, con un término que ya había hecho suyo Habermas (cfr. 1992), de una ciudadanía *posnacional* para referirse a la transnacionalización del estatus ciudadano y que Sassen (2010) enfoca como un proceso de desensamblaje o deconstrucción de la ciudadanía tradicional.

⁷² Esto nos evoca un asunto vertebral en la construcción de la Unión Europea, el de la integración política. Si se asume como objetivo el problema de fondo es muy claro, cómo hacer de Europa algo más que un gran mercado, algo parecido a una gran nación. Independientemente de la fórmula que se pacte, esta debe contener obligatoriamente el ingrediente de la ciudadanía. No hay nación sin ciudadanos. Parece sensato, por tanto, que un proyecto común como es el de Europa incorpore la idea de ciudadanía social con la que superar las limitaciones que impone el proteccionismo soberano ampliando físicamente el horizonte de la igualdad. Si bien no es condición suficiente sí resulta necesaria para la existencia de un espacio más cohesionado y democrático.

Aunque no el difícil dilema de su territorialidad, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX la ciudadanía social solventó parte de las limitaciones de la ciudadanía laboral al sustraer de las relaciones de trabajo algunos ámbitos de la protección social, como la sanidad o la educación, que puso en manos del Estado al tiempo que se proclamaba constitucionalmente la universalidad de los derechos que los enunciaban. Es decir, con un *welfare* desmercantilizado. Sin embargo, ese paso adelante no elimina la contradicción de fondo que subyace en la ciudadanía como principio civilizatorio de occidente. Es más, esta contradicción permanece y alcanza nuevas dimensiones en las sociedades posindustriales en la medida que el elástico estatus ciudadano, permanentemente sometido a revisión, se amplía con nuevos derechos propios del bienestar material y la reivindicación de otros que manan de valores posmaterialistas e identitarios.

Además de inacabada en su contenido, tal como fue formulada, la ciudadanía, sigue resultando incompleta en cuanto a su ejercicio. Y no solo por la falta de empleo o la carencia de rentas. Existen otras variables que también dejan al descubierto sus debilidades, variables que, como el género, la edad, la identidad, la raza o factores socioculturales, trascienden la lógica de las relaciones de producción y de la adscripción de clase. Es por ello que “la realización de una ciudadanía plena aún constituye un objetivo muy lejano para buena parte de la población, o sea, un proyecto no realizado” (Herrera, 2001: 41)⁷³.

Ciertamente el momento actual es muy distinto al de la aparición del Estado Social. En la sociedad posmoderna la cuestión social se ha diluido entre una maraña de cuestiones sociales y de nuevas adscripciones, marginaciones, anhelos y desafíos (económicos, éticos, étnicos, religiosos, culturales, generacionales, de género, etc.) que demandan la ampliación de los derechos de ciudadanía desde una perspectiva más cualitativa. Surgen así los derechos de tercera generación⁷⁴ que, ajenos a las expectativas materialistas que

⁷³ En concreto, Herrera (2001: 42-51) se refiere a tres colectivos sobre los que se proyectan sendas “versiones” de la ciudadanía: mujeres (ciudadanía limitada), menores (ciudadanía negada) y emigrantes (ciudadanía esperada). A estos grupos sociales podríamos añadir un cuarto, los excluidos, aquellos que se hayan en los límites cuando no en los márgenes del sistema, como integrantes de “una ciudadanía perdida”.

⁷⁴ Se trata de un conjunto heterogéneo de derechos asociados al principio de solidaridad resultado de la acción reivindicativa de colectivos organizados para la protección de necesidades o intereses que consideran

originaron los de segunda, irrumpen de lleno en los años ochenta persiguiendo una mejor calidad de vida, proclamando identidades, pertenencias y diferencias y exigiendo reconocimientos que la ciudadanía laboral y la cultura industrial no pueden abarcar y a los que son incapaces de responder, menos aún en sociedades salariales y economías posindustriales propias del *pleno desempleo*⁷⁵, como las europeas, tremendamente segmentadas (entre los que no tienen trabajo, los que sí lo tienen y, entre estos, los que lo tienen de calidad y *el precariado*⁷⁶), razón por la que el acceso al bienestar social primario en ellas aparece cortocircuitado. Hacer descansar esos derechos en un modelo laboral, horizontal y contributivo, sería algo así como pedir a un veterinario que tratase de sanar a una persona aquejada de múltiples patologías.

Estamos, por tanto, ante una nueva ciudadanía “posindustrial, aplicable no ya al hombre; donde lo importante no son ya las relaciones de igualdad, sino las de reciprocidad”.

legítimos, algunos de los cuales se sienten socialmente discriminados. La calidad de vida, la paz, el medioambiente, el patrimonio cultural y su diversidad, la identidad sexual o religiosa o los riesgos globales son algunas de las materias sobre las que se proyectan.

Es curioso, al tiempo que llamativo, constatar cómo, actualmente, al tiempo que se revisan la cartera de derechos sociales de segunda generación, sus servicios o sus presupuestos, a veces con criterios puramente mercantilistas, se reconocen novedosos derechos de carácter identitario como, por ejemplo, el de matrimonio entre personas del mismo sexo, que no implican un esfuerzo fiscal significativo.

⁷⁵ Categoría que Gaggi y Naduzzi utilizan para referirse a “una forma distinta de empleo y de un modo asimismo innovador de contratación y de desarrollo del propio trabajo en el tiempo (...). En suma al hablar de pleno desempleo nos referimos a nuevas formas de trabajo: tan distintas al siglo pasado como para aparecer a los ojos de la mayoría como una especie de no empleo, dada la eventualidad y la flexibilidad de puestos y contratos. Pero, en la práctica, esta es la expresión original del mundo del trabajo en la economía del posterciario” (2007: 24-25).

⁷⁶ El precariado, dice Standing, “tiene características de clase: puede ser definido en relación con otros grupos y consiste en un grupo de personas que comparten tres rasgos de clase similares, todos ellos tendencias o modas. En primer lugar, el precariado tiene diferentes relaciones de producción o relaciones de trabajo. A diferencia de lo que es común en el proletariado, el precariado tiene un empleo inseguro, inestable, cambiando rápidamente de un trabajo a otro, a menudo con contratos incompletos o forzados a puestos de trabajo negociados e intermediados mediante agencias o brokers (...).

Un segundo rasgo definitorio es que el precariado tiene unas relaciones de distribución específicas. Esto quiere decir que sus fuentes de ingresos difieren de las de otros grupos sociales. Tal y como he desarrollado en *El precariado* [(Standing, 2013)], este recibe casi todos sus ingresos en forma de salarios monetarios; sin embargo, no recibe la serie de beneficios no salariales de empresa que normalmente han recibido los asalariados y el proletariado, y no recibe beneficios regulados por las leyes del estado. Su dependencia de los salarios significa que el precariado no puede ser equiparado con el “amplio sector informal” (...) fuera del mercado de trabajo regulado.

En tercer lugar, el precariado tiene relaciones específicas con el Estado. Ello significa que aquellas personas que pertenecen al precariado tienen menos derechos civiles, culturales, sociales, políticos y económicos, y más débiles, que otros grupos en relación con el orden jerárquico teniendo en cuenta la media de ingresos. El precariado es la primera clase social de masas en la historia que ha ido perdiendo sistemáticamente los derechos conquistados por los ciudadanos” (Standing, 2014).

dad, de justicia en el intercambio” (Donati y Lucas, 1987: 62) y a la que preferimos denominar *ciudadanía compleja*. Creciente y aceleradamente compleja, profunda, panóptica, multifacética, plural, flexible, incierta e hiperdinámica, propia de la *modernidad líquida*⁷⁷, que diría Bauman con su portentosa metáfora, en la que vivimos. Una ciudadanía líquida, cualitativa, vertical, participativa, reflexiva y más descentralizada y activa, de las personas y de los grupos, más *a la carta*. Incluso, como hemos apuntado, *posnacional* y multicultural⁷⁸. Asociada a ella, utilizamos, incluso, la expresión cuarta generación para referirnos tanto a derechos como, igualmente, al bienestar y al Estado Social⁷⁹. Es una nueva dimensión de la ciudadanía, y del estatus que comporta, que convive con esa otra forma de entenderla tradicional, parcial y más previsible propia de la fase sólida de la modernidad. No la elimina, se superpone y la complementa al tiempo que desacredita sus criterios analíticos y presiona sus mecanismos de intervención. También adolece de sus contradicciones. Es más, las magnifica. La cuadratura del círculo se hace más inverosímil cuando sometemos al ya de por sí complejo algoritmo de la ciudadanía a un imposible filosófico, la conciliación de equidad y diversidad, del derecho a la igualdad y del derecho a la singularidad y al reconocimiento de la diferencia⁸⁰.

⁷⁷ Una excelente referencia para conocer el alcance de la idea de modernidad líquida en Bauman puede encontrarse en el artículo de Luis Arenas *Zygmunt Bauman: Paisajes de la modernidad líquida*. “El paso de la fase sólida a la fase líquida de la modernidad se caracteriza por un proceso de constante y continua desregulación que afecta a todos los ámbitos de la vida (el trabajo, las relaciones personales, el compromiso político, las relaciones familiares, los marcos regulativos, las reglas de juego social a largo plazo, la propia identidad, etc.). Ese proceso -supuestamente orientado a garantizar mayores cotas de libertad en el espacio social- deja, sin embargo, como residuo inextirpable un incremento en la inseguridad y en la ansiedad con la que enfrentamos nuestras vidas como resultado de la incertidumbre que tal emancipación genera. Y lo que es peor: echa sobre los hombros privados de los individuos el pesado fardo de una responsabilidad que en la fase sólida de la modernidad se asumía como una carga socialmente compartida” (2011: 115-116).

⁷⁸ Calificamos tan generosamente esta forma de expresión de la ciudadanía no como recurso retórico. No se trata de hiperbolizar para indefinir un concepto o una realidad emergentes. Al contrario, todos estos atributos se corresponden con perfiles que, de una manera u otra, le asignan aquellos que, como Donati, la han planteado.

⁷⁹ En efecto, son dos cosas distintas. Los derechos de cuarta generación son una categoría jurídica discutida con un contenido por definir. Bustamante (2010), por ejemplo, los liga al desarrollo tecnológico, especialmente a las tecnologías de la información y de la comunicación. Por su parte, Donati (2004) habla de un bienestar y a de un Estado Social, a los que etiqueta de relacionales, para referirse a un modelo de política social que aparece tras los previos paternalista, asistencial e interventor.

⁸⁰ En una reciente publicación, Kaufman (2015) reflexiona y advierte del peligro que supone no satisfacer las “inflacionarias” expectativas identitarias, tanto personales como grupales, en los procesos de emancipación individual

Junto a lo que algunos como Gorz, Offe, Mèda o Riffkin han denominado el fin del trabajo⁸¹, en alusión al creciente paro estructural y a la pérdida de centralidad del empleo como norma social, es ahí donde hay que situar lo que Alonso (2007) llama crisis de la ciudadanía laboral y de sus políticas sociales pasivas y asistenciales surgidas de la cuestión social. Enfrente, interpretada a partir del derrumbe de la condición salarial (Castel, 1997: 389), la “nueva cuestión social” exige un nuevo marco institucional que pasa por desarrollar la ciudadanía social en todas sus vertientes, enriquecer la noción de derechos sociales, reinventar las formas de solidaridad y reformular la definición de justicia y equidad (Rosanvallon, 1995b). Un nuevo estatuto social que permita un desarrollo integral de los miembros de la comunidad⁸².

La ciudadanía (social) compleja debe ser el sustrato de una nueva alquimia con la que hacer viable una democracia igualmente líquida, algo parecido a lo que el liberalismo burgués encontró en el Estado Social, hoy obsolecente al tiempo que insuficiente frente a la dinámica del “cada vez más”. Son caras de una misma moneda⁸³. Al establecer esa relación vamos así un paso más allá del Blanc: la desigualdad y la exclusión son enemigas de la democracia⁸⁴. Ciertamente. Sin igualdad, la democracia es una falacia⁸⁵. De la misma forma que la pobreza, la falta de unas condiciones materiales de existencia dignas, entorpece e, incluso, niega el ejercicio de la libertad, la desigualdad corroe los cimientos de la democracia y deteriora su legitimidad. Desgraciadamente, ejemplos no faltan. Avalamos en consecuencia la tesis de Vicente Navarro de que, en las sociedades desarrolladas como las del occidente europeo, la modestia social institucional conduce a

⁸¹ En *la transformación de la sociedad salarial y la centralidad del trabajo* Rodríguez Guerra (2006) sintetiza las llamadas teorías del fin del trabajo al tiempo que presenta argumentos con los que discrepa de ellas.

⁸² El desarrollo humano integral constituye, a juicio Fernández Riquelme (2011), la nueva cuestión social del siglo XXI.

⁸³ Al fin y al cabo, la ciudadanía, como una de las mejores expresiones de la modernidad ha permitido el ensamblaje de dos de sus discursos más influyentes, el liberal y el social, es decir, el de la democracia participativa y el del Estado benefactor (Mora y Anaya, 2013: 217).

⁸⁴ Para el nóbel Joseph Stiglitz también lo son del crecimiento económico: “Las sociedades sumamente desiguales no funcionan de forma eficiente, y sus economías no son ni estables ni sostenibles a largo plazo” (2012: 135).

⁸⁵ De hecho hay quienes, como García Pelayo (1987: 49), defienden la idea de que el Estado Social es contradictorio con los regímenes autoritarios.

una insuficiencia democrática, a una “democracia incompleta”⁸⁶. Aunque simplista, valga un planteamiento de correlación meramente aritmético: a más derechos, a más ciudadanía, más y mejor calidad democracia⁸⁷. Trasladado al terreno de la hipótesis (y de esta a lo empírico) podría sostenerse, por tanto, que limitar la ciudadanía social, recortar derechos, implica una merma de la calidad democrática de una sociedad y de su capacidad de cohesión. En el caso de experiencias suprasoberanas como la de la Unión Europea, lastra desde luego las posibilidades de integración política.

Derechos del hombre, democracia y paz son tres momentos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos del hombre reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no se dan las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos. En otras palabras, la democracia es la sociedad de los ciudadanos (...) (Bobbio, 1992: 5).

Como sujeto contratante, la sociedad civil tiene, debería tener la palabra. Y apuntada queda la pertinencia de una verdadera ciudadanía europea que incluya la dimensión social más allá del mero formalismo instrumental de Maastricht y los instrumentos que lo ha seguido⁸⁸.

⁸⁶ Lo ejemplifica con España donde, a su entender, “nuestra democracia y nuestro Estado del Bienestar tienen deficiencias muy notables que están relacionadas entre sí” (2002: 24).

⁸⁷ En la justificación que hace de la protección constitucional de los derechos sociales, Morales (2012) sostiene que, aunque algunos de ellos cuyo contenido y alcance próximos a la justicia social tienen que consensuarse, existe un grupo que constituyen auténticas precondiciones de legitimidad democrática en cuanto garantizan condiciones materiales que hacen posible la participación política efectiva de todos los ciudadanos.

⁸⁸ Y muy en particular la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, un texto que compendia un amplio elenco de derechos de ciudadanía en todos los órdenes pero que, de momento y aun cuando en el futuro pueda tener un papel relevante, no es más que una declaración política que no forma parte del ordenamiento de la Unión Europea (De la Villa, 2001: 274).

5. LOS AGENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. UNA FALSA METONIMIA

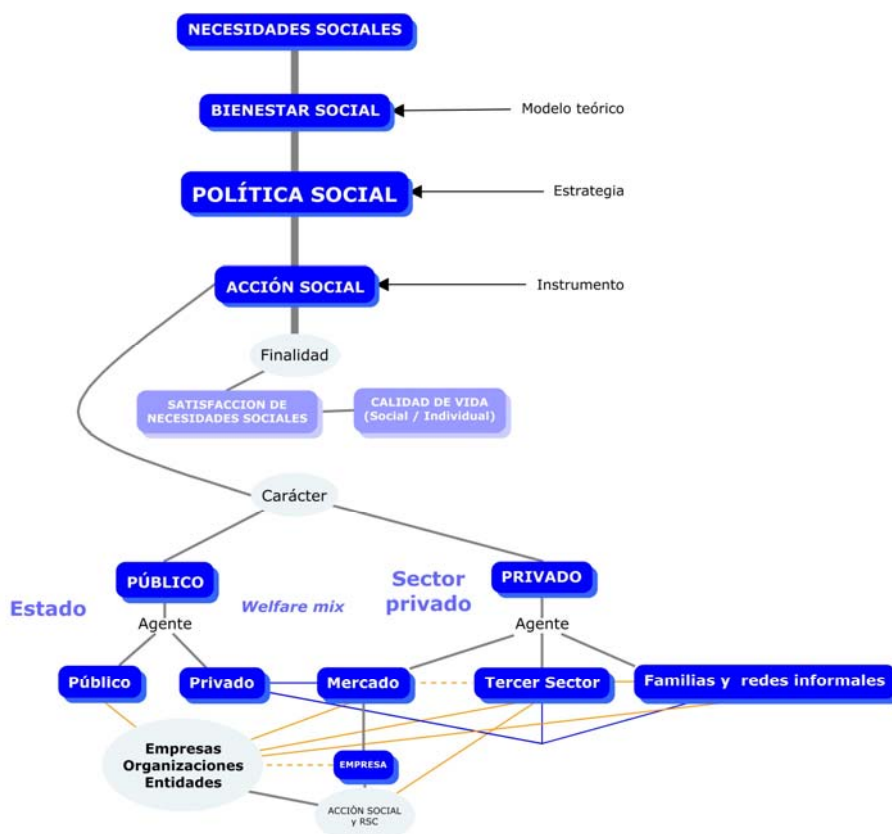
La protección social, y más en escenarios donde pueden identificarse los elementos propios de una ciudadanía compleja en la que se trata de recomponer la dimensión industrial del estatus ciudadano y se construye la posmaterialista, no se agota en la acción institucional. Es cierto que desde la aparición del Estado Social este es su principal actor. Con consenso o con disensos sigue siéndolo, razón por la que se produce esa metonimia según la cual no hay más acción social que la pública. Sin embargo, no pueden equipararse ambas cosas. La política social no lo es solo de los gobiernos, cualquiera que sea su nivel de desagregación territorial, sino que se extiende, más allá de lo institucional, a cuantos sujetos sociales participan en la provisión de bienestar a la población (Herrera y Castón, 2003: 35). Aunque pública por definición, ya no es patrimonio exclusivo del Estado. No lo es su ejecución, pero está dejando de serlo también en su diseño, en la definición de necesidades o en la búsqueda de recursos ya que los destinatarios de sus acciones abandonan progresivamente la categoría de beneficiarios y asumen roles cada vez más activos como *prosumidores*⁸⁹.

Aunque simbólica e ideológicamente continua siendo enormemente relevante la distinción entre lo público y lo privado, en la práctica es tal la interacción de los agentes interesados que más bien podría presentarse como un sistema coloidal. Es cierto que hablamos normalmente de política social para referirnos a la acción institucional e ideamos otros términos, como acción social a secas, para la que es propiamente privada. Son, en principio, dos actividades distintas, con lógicas, estrategias y herramientas distintas, pero que comparten algunos objetivos y, en el marco de un *welfare societario*, actores. Eso es así porque la ejecución de las políticas públicas precisa actualmente de otros partícipes, cada uno con sus legítimos intereses, en la medida que el principio de universalidad se ha ido alargando y que el umbral del bienestar social se ha ampliado con nuevos derechos y demandas que el Estado se ve incapaz de cubrir. Es decir, sin exceder la esfera de lo público, aunque bordeando sus límites, se produce una externaliza-

⁸⁹ En su *Tercera ola*, Toffler (1980) habla de prosumidores para referirse a personas que consumen lo que ellas mismas producen. El prosumo sería un consumo de autoproducción propio de las primeras civilizaciones y que, tras el paréntesis de la sociedad industrial, se retoma en la sociedad posindustrial bajo la forma de participación de los consumidores en la producción en masa personalizada.

ción en la provisión de servicios en la que agentes privados salen al auxilio del Estado bien por colapso, estrés o retirada institucional, bien porque, por novedad o simple incapacidad, este no llega a determinadas carencias sociales que han ido adquiriendo la categoría de necesidad. O sea, por la insuficiencia de la política social tradicional.

Gráfico II. 6 Actores y despliegue de la protección social



Como patrón analítico, podría decirse que el rol de las administraciones públicas en la protección social es el resultado de su diálogo con la sociedad civil a propósito de las necesidades sociales articulado sobre tres dinámicas: centralización-descentralización, regulación-desregulación y desmercantilización-mercantilización. Sobre esas mismas premisas, el protagonismo del sector privado es inversamente proporcional al del primer sector, funcionando ambos como vasos comunicantes. A destacar tres momentos. En un primer instante, la presencia institucional-normativa del Estado Social se limita a poco más que un arbitraje entre los actores de las relaciones industriales, sindicatos y patronal. Sin embargo, una vez que el objeto de la política social va más allá de favorecer el diálogo social y de normalizar las relaciones de trabajo, aspectos que pasan a ser negociados desde el tripartismo, el Estado se convierte en la principal agencia de bienestar y

en el encargado de su regulación, financiación y provisión. En la posmoderna sociedad actual, finalmente, se produce un proceso de transferencia o de devolución de atribuciones de carácter centrífugo hacia el mercado y los llamados tercer y cuarto sectores, normalmente relativa a la gestión servicios, reservándose a la autoridad estatal una función de coordinación. Ni que decir tiene, que esta secuenciación, aplicable al conjunto de la intervención social, no lo es por igual a todas y cada una de áreas de la política social. Obviamente hay gobiernos más refractarios y programas menos idóneos⁹⁰.

La política social tiene y tendrá que ver, cada vez más, con la política de potenciación de esas otras instituciones. Las limitaciones con que se encuentra hoy el sector gubernamental y la revalorización creciente de estas fuentes por parte de académicos, políticos y público en general así lo imponen. La política social no es ya solo el sistema de transferencia de rentas y servicios a los individuos, sino también la política de transferencia de rentas y servicios a las fuentes no estatales de bienestar (Aliena, 1993: 16).

La política social hoy, por tanto, y cada vez más, es poliactorial y relacional. La concurrencia de intereses pluralistas, además, desdibuja sus perfiles⁹¹. Nos encontramos así que programas públicos son aplicados por empresas privadas u organizaciones no lucrativas mediante la suscripción de conciertos o contratos-programa entre estas entidades y las administraciones en un marco de cooperación que se ha venido en llamar *welfare mix* y del que trataremos más adelante. Ese mix de actores y, desde luego, de recursos no acaba ahí. El Estado se apoya, recurrentemente y cada vez con más frecuencia, además, en familias (particularmente en mujeres) y redes informales en ámbitos propios de los servicios primarios en los que, como natalidad, infancia, dependencia o cuidados paliativos, la participación de estas es básica, al tiempo que contradictoria⁹².

De forma paralela se incrementa, igualmente, la actividad del social sector privado, tanto lucrativo como no lucrativo, en la producción de mecanismos de bienestar. Por un lado, las empresas, además de facturar este bienestar haciendo de él un objeto de nego-

⁹⁰ O, por ejemplo, por costes, poco atractivos.

⁹¹ Para Herrera y Castón (2003: 127) la pluralización de los actores de la política social determina una descentralización de los servicios hacia lo local, una mayor participación ciudadana y un refuerzo del papel las comunidades intermedias (entes del tercer y cuarto sector integrantes del “privado social”).

⁹² Esa contradicción es especialmente evidente en el caso de la mujer ya que, cuanto más recae el Estado del Bienestar en la familia, más difícil resulta su emancipación social (Añón y Miravet, 2005).

cio, están desarrollando estrategias competitivas de diferenciación mediante una proyección social propia alejada del altruismo. Lo hacen por medio de la llamada responsabilidad social empresarial o corporativa (RSE)⁹³, una especie *metarresponsabilidad*, de ética corporativa voluntaria que también están incorporando organizaciones no lucrativas. La RSE no solo es la base sobre la que se hace descansar una idea tan sugerente para las relaciones globales como la de ciudadanía corporativa, especialmente en lo que atañe a la actividad de las grandes firmas que, desde la autorregulación, operan a nivel mundial y no siempre de forma ética (García Perdiguero, 2003), sino que constituye un punto de encuentro entre solidaridad pública y privada, además de un mecanismo de descongestión de la primera.

Desde mediados de los 80, en simultáneo con el agotamiento del modelo de Estado de Bienestar y el auge del neoliberalismo, la sociedad comenzó a demandar a las empresas mayor responsabilidad social y ambiental, además de un comportamiento más ético y transparente. [Se concibe la empresa] no solo como un instrumento para obtener ganancias, sino como un actor social dotado de una cultura propia, capaz de crear identidad. Esto es clave en la coyuntura actual, en que la empresa ya no se limita a administrar recursos económicos, técnicos y humanos, como ocurría hasta hace algunos años. Hoy, la creación y el desarrollo permanente de nuevos recursos se imponen como exigencias para la supervivencia económica (Kirschner, 2006: 133).

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales de acción social han generado todo un entramado asistencial *ad hoc* al del Estado que en determinadas áreas actúa de forma exclusiva y que en otras se superpone a la oferta pública. Con independencia de que se produzca o no esa concurrencia, la actividad asistencial del tercer sector condiciona la política social institucional en dos sentidos. La condiciona porque sus entes rivalizan como *freelancers* sociales, con otras organizaciones y entre sí, por recursos públicos con los que, en buena parte, se nutren. Esa competencia determina, además, las posibilidades de intervención de cada uno de ellos e, incluso, su propia supervivencia. Y la condiciona, igualmente, porque apostando por estos entes como interlocutores de las

⁹³ Desde que apareciera a finales de los noventa ligada a la responsabilidad ambiental, la RSE es uno de los temas estrella del *management* empresarial. Aunque son muchas las definiciones que se han dado de la misma, quizás, por su simpleza, la más aceptada y usada sea esta de la Comisión Europea: “integración,

políticas públicas ante la ciudadanía se abre la puerta a unos servicios públicos *low cost* a partir de una especie de *crowdsourcing*⁹⁴ social con programas muy ajustados y trabajo voluntario o precarizado, a veces no exento de *amauterismo*, que ponen en duda su calidad, así como su equidad y transparencia⁹⁵. Esa “subasta” de servicios favorece la proliferación de este heterogéneo tipo de organizaciones (oportunidad de trabajo para muchas personas) y el aumento de la densidad del partenariado social. A todo ello habría que añadir el riesgo de percolación por el mercado del tercer sector, es decir, la introducción en el mismo de los valores propios de las organizaciones lucrativas (López, Baigorri y Fernández, 2004 y López Rey, 2008), que podría acabar orientando algunas labores de cooperación hacia verdaderos negocios. Siendo así, estaría por ver si, como se interroga Marbán (2007: 158-159) el tercer sector está al servicio del bienestar social de origen institucional o es su caballo de Troya.

En el marco de la ciudadanía neoposindustrial y compleja, algunos ámbitos de la política social de los países occidentales, sobre todo los de carácter asistencial y especialmente en Europa, fluyen progresivamente hacia espacios más participados cuyos integrantes forman un cosmos societario *multistakeholders* abierto a la incorporación de nuevos actores, como organizaciones supranacionales (Unión Europea, por ejemplo) y a

por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (Comisión Europea, 2001: 7).

⁹⁴ Un neologismo híbrido (*crowd*, multitud, y *outsourcing*, externalización) asociado a la colaboración entre empresas que se entiende como un acto de externalización de una tarea, que tradicionalmente realiza un agente especializado, a un grupo indefinido de personas a través de una convocatoria abierta (Howe, 2006).

⁹⁵ *¿Son cómplices las ONG del deterioro del Estado de bienestar?* Con este interesante artículo José Ignacio Santás (2014) apunta directamente al problema: “en la actualidad son multitud las organizaciones más centradas en buscar fondos que en sostener la movilización social, a pesar de la pérdida de independencia política que ello conlleva. Se están convirtiendo en entidades paragubernamentales, aprovechando en cierto modo el vacío dejado por la retirada del sistema de bienestar y convirtiéndose en cómplices de la misma. Ante este panorama, y como respuesta al entorno de crisis socioeconómica que viven las familias, la acción social está contemplando el resurgir de iniciativas de solidaridad (como reparto de alimentos y roperos), que, promovidas por muchas ONG, cuentan con el apoyo de las mismas administraciones que reducen los recursos públicos. Este apoyo se formaliza mediante acuerdos y convenios, cesión de espacios e infraestructuras e incluso mediante la externalización de sus servicios, creando microistemas de servicios sociales *low-cost* de tipo meramente asistencial y que no garantizan derechos como la equidad o la transparencia”. También esboza la solución: “Es por tanto urgente que el Tercer Sector haga un ejercicio por reinventarse, recuperando su esencia: la movilización ciudadana (volcando sus esfuerzos en convertir a socios en activistas), la reivindicación y la búsqueda del cambio social mediante la participación desde la independencia política, a pesar de que, en este camino, algunas puedan perder tamaño o incluso desaparecer”.

múltiples posibilidades de interacción relacional⁹⁶. Asistimos, pues, a alternativas de intervención que conducen a una paulatina descentralización del “gobierno de lo social”⁹⁷ y a una reordenación de las jerarquías que sobrevuelan la idea de bien común⁹⁸. En este sentido, podría decirse que, en el espeso tejido reticular en que se desenvuelve dicha intervención social, las interacciones se producen según dos dinámicas distintas. La primera es la de confrontación darwinista que reproduce la vieja dialéctica público-privado en la que aún se mueven tanto la lógica neoliberal como la *lib-lab* socialdemócrata y cuya principal disputa se libra en torno al desalojo del Estado. La segunda es sistémica, en sentido *parsoniano*, y se refiere más bien a un Estado modesto en la forma que lo concibe Crozier (1987)⁹⁹. Los sujetos de la ciudadanía social integrarían, así, un subsistema homeostático donde convergen actores formales e informales y cuyo fin es la satisfacción solidaria de las necesidades sociales comprometidas a través del desarrollo de reciprocidades y la generación de sinergias. En el primer caso los sujetos interesados intervienen con criterio de exclusividad, de patrimonialidad, y, desde el espacio que cada uno entiende como propio, se entienden a través de la cooperación en *hinterlands* de bienestar. En el segundo, además de cooperar, coparticipan guiados por los principios de autonomía y de autorregulación en terrenos que se saben compartidos. Desde esta perspectiva última es factible idear modelos integrales de protección como el de la comunidad asistencial o la comunidad de cuidados sociosanitarios, una experiencia de protección social integral en la comunidad pero, sobre todo, desde la comunidad.

⁹⁶ En el sentido que Donati (2004) o Herrera y Alemán (2006) usan los términos societario y relacional para teorizar sobre una ciudadanía compleja superadora de esa otra “ciudadanía estatal”.

⁹⁷ Más profunda que una expropiación de lo social del gobierno y de más alcance que una desconcentración territorial hacia el plano local.

⁹⁸ A nuestro entender hay toda una parte del paradigma de la nueva ciudadanía social y de la sociedad del bienestar relacional que se ha reinterpretado intencionalmente haciendo colisionar la autonomía individual con la acción del Estado. Esa ciudadanía social de lo micro formaría parte de un discurso con el que se trata de deconstruir los modelos públicos de bienestar arrinconando el principio de solidaridad.

⁹⁹ Un Estado que debe desempeñar un rol discreto en el marco de la autorregulación de social, menos corporativo, que no monopolice el interés general, que no sea juez y parte.

Para el sociólogo francés la retracción del Estado no debe abordarse como una mercantilización de lo social que evite más gasto sino como una movilización de personas y grupos: “Desde ese momento, las soluciones hacia las cuales es posible intentar orientarse no serían de mercado, sino modelos de autorregulación de las actividades sociales, gracias a las cuales las demandas cualitativas de los individuos podrán sustituir en parte las reivindicaciones categoriales y reducir las presiones inflacionistas. Solo podremos recuperar el dominio de lo social si logramos movilizar los recursos humanos que este esteriliza por igual (y probablemente más) que lo económico” (1987: 128).

Capítulo III. MARCO EVOLUTIVO Y CONTEXTUAL. LAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR SOCIAL INSTITUCIONAL EN EUROPA

1. AFLORAR LA MARCA EUROPA

Dos son los propósitos que abordamos en este y en el siguiente capítulo. En primer lugar, contribuir a contextualizar desde un punto de vista histórico la política social que se hace en y desde la Unión Europea y los sistemas de protección social en los que se desarrolla. Conocer sus orígenes, sus primeras manifestaciones y el cómo y el porqué de sus transformaciones, además de una tarea obligada para conectar con nuestra herencia social, y con lo que somos, resulta imprescindible para entender los debates que sobre ella planean en el presente para, primero autoubicarnos respecto de los mismos, pero, fundamentalmente para tener capacidad de predicción sobre cuáles serán o deberían ser los mecanismos que garanticen nuestro bienestar futuro. El nuestro y el de nuestros hijos. Al fin y al cabo esa actividad predictiva que posibilita respuestas operativas a desafíos que son reales debe ser la guía de todo científico social.

El segundo de los objetivos, acoplado al primero, es indagar en la cultura social europea a fin de explicitarla frente a otras culturas sociales distintas. Esta cultura europea, como forma de imaginar y practicar la protección social, constituye una singularidad

que entendemos es la mejor carta de presentación del occidente continental en un mundo cuyas reglas y procedimientos tienen a converger empujados por la globalización económica. Hacerla visible desde cualquier ámbito, incluido el académico, resulta obligado ya que en ese espacio que podríamos llamar de la “internacionalidad global” la esencia de esa forma única de hacer social, reducible a la controvertida fórmula del “modelo social europeo”, es sin lugar a dudas una de las más claras manifestaciones de la idiosincrasia de Europa, la verdadera “Marca Europa”. Inmersos hoy en el dilema de si exportar sus contenidos o importar prácticas de protección social ajenas, es cierto que habrá quienes piensen que el valor estratégico de esa marca está ya amortizado en el marco de la actual organización de las relaciones de producción mundial neoposindustriales o posterciarias, pero seguro que no serán menos los que entiendan que no sensato sacrificar dos siglos de avances sociales, así como su valor identitario, en aras de la competitividad, como si de un lastre se tratase.

En todo caso, cualquier respuesta responsable a los desafíos que presenta y se le presentan a ese supuesto modelo social tendría que plantearse obligatoriamente desde una aproximación a sus seculares y enredadas raíces, a todas ellas, económicas, sociales, políticas, ideológicas, culturales, simbólicas. Solo sobre el conocimiento de lo que significa y comparativamente ofrece esa “Marca Europa” se puede interpretar en términos críticos la política social que se nos aplica así como sus costes de oportunidad (económicos, sociales, políticos...), de hacerla y de no hacerla.

Pues bien, a ambos objetivos queremos contribuir desde un ejercicio de síntesis para el proponemos el gráfico III.I. Si bien el esfuerzo no implica ninguna novedad, ya que son muchas las obras que se han dedicado al estudio longitudinal y comparado de la protección social y de sus políticas sociales, sí creemos que el esquema que se aporta puede contribuir a una mejor pedagogía y a una más rápida comprensión de lo que es y significa la cultura social europea y su valor de marca desde esa perspectiva histórica en tanto que recoge, a modo de foto fija, los principales hitos de su desarrollo así como los puntos de fuga de su devenir ubicándolos en la interacción de dos variables que determinan la morfología del estatus ciudadano: la regulación jurídico-formal y la igualación social material.

Ya hemos señalado que las formas en que se presenta la protección social constituyen la instrumentalización de opciones políticas con las que proporcionar cobertura de

manera colectiva a los miembros de una comunidad frente a determinados riesgos individuales. Cada una de esas formas de intervencionismo social define un modelo característico de protección. Sin embargo, esos modelos no son estáticos. Evolucionan al ritmo que lo hacen el referente ideológico y el marco socioeconómico en que se integran. De esta manera se han consolidado mecanismos de intervención institucional que con posterioridad han sido cuestionados, han ido desapareciendo o se han hibridado con otros más acordes a las demandas sociales y al ideario filosófico-político del momento. La secuencia evolutiva, nunca lineal, de la que es un claro ejemplo la asistencia sanitaria, discurre desde la provisión exclusivamente privada a los más modernos programas de bienestar reflexivo de alcance universal, hoy objeto de debate. Interesa, por tanto, profundizar en la metamorfosis experimentada por el Estado liberal, preocupado (y ocupado) sucesivamente por la seguridad, el pleno empleo y el bienestar, porque es en ese proceso donde se forja la singularidad de la cultura europea social y democrática.

Gráfico III. 1 Pasado, presente y futuro de la protección social



El Estado Social de derecho, como subespecie del taxón liberal resultante de su mutación, surge como un mecanismo para conciliar los principios de libertad e igualdad o,

como dice Rosanvallón (1995: 21-22), de responsabilidad individual y de solidaridad. Tres son fundamentalmente los instrumentos de los que se ha venido sirviendo para este propósito, instrumentos que tienen que ver con las dosis adicionales de igualdad que se han ido añadiendo al matraz institucional-normativo y que asociamos a tres momentos concretos de su propio desarrollo y del de dicha cultura europea: La beneficencia (acompañando a la cuestión social), la Seguridad Social (inaugurando la reforma social) y el Estado del Bienestar.

Precisamente ese es el esquema que vamos a seguir en las próximas líneas para acabar desembocando en la inducción de un modelo social compartido a nivel europeo a sabiendas de que se trata de un viaje sin puerto de destino fijo. De hecho llevamos más de cuatro décadas hablando de la crisis de un Estado del Bienestar apenas septuagenario y al que ya hemos comparado con un viejo inmueble sobre el que hay actuar permanentemente a fin de asegurar la cobertura de nuestras necesidades habitacionales cotidianas (Centella, 2013). Hacemos ese seguimiento tratando de simplificar la fenomenología de los hechos sobre relatos ya muy conocidos y aceptados. Desde un punto de vista práctico esto se traduce en que, metodológicamente, no nos hemos centrado en acometer una revisión bibliográfica exhaustiva sobre una materia inagotable, algo que, por otra parte, sería inasumible por inabarcable¹. Un imposible. Hemos tratado de ser ambiciosos pero al mismo tiempo sensatos.

¹ En efecto, la literatura sobre la protección social, las políticas sociales y el modelo social europeo es vastísima. Lo es a todos los niveles: científico, académico, periodístico, divulgativo, de opinión. A cada instante aparecen nuevos libros, artículos, blogs, bases de datos, *think tanks*, foros, espacios para trabajo en red como, por ejemplo, EspaNet (The Network for European Social Policy Analysis, <http://www.espanet.org>), la Red Española de Política Social (REPS), adherida a la anterior, o la Social Policy Association (<http://www.social-policy.org.uk>), portales web como el de la Unión Europea (<http://europa.eu/pol/socio>), etc. Cada vez se imparten más cursos de distinto tipo (igual universitarios de grado o postgrado que profesionales), seminarios, conferencias, charlas, simposios, mesas redondas, y se realizan innumerables programas en medios de comunicación de lo más variado, desde la televisión a los difundidos a través de la red.

Es absolutamente imposible, por tanto, incluso circunscribiéndonos al ámbito académico-científico en que nos movemos, hacer un seguimiento de cuanto se escribe y publica así como de cuanto se dice y opina y, además, en distintas lenguas, desde distintas tradiciones y, cómo no, desde distintos enfoques epistemológicos. Solamente la larguísima e interminable crisis del Estado del Bienestar con sus cuarenta años de recorrido y su inabarcable horizonte son un caudal inagotable de ideas y expresiones. Obviamente se hace imprescindible filtrar y elegir.

Sin embargo, esta tarea de cribado no es especialmente dificultosa precisamente porque, paradójicamente, el abundante tratamiento de estas materias, por una parte, no es particularmente disperso sino que, al contrario, tiende pivotar en torno a una serie de temáticas aglutinadoras, y, por otro, como en todas las disci-

Para los últimos tramos de travesía conocidos hemos empleado, además, el gasto social y en protección social como variable objetiva que nos permite un acercamiento cuantitativo más profundo así como adentrarnos en análisis comparativos más comprensibles y fiables. Como ocurre con las encuestas en los estudios de carácter empírico, esta apuesta tiene, además, la ventaja de la comodidad y la inmediatez, pero es arriesgada por cuanto se obvian otros aspectos del bienestar social significativos que restan riqueza al análisis. Ciertamente, aunque la política social se extiende a ámbitos más cualitativos, estudiar los modelos de protección social propios del *Welfare State* a través del gasto público es un buen método de diagnóstico, un buen atajo para vislumbrar qué está ocurriendo realmente con este. Claro que cuando, como es el caso, el gasto se obtiene por la agregación de partidas y de fuentes el camino no está exento de problemas y trampas².

plinas, también aquí encontramos nombres y obras casi de culto con efecto floculante: Titmus, Marshall, Sping-Andersen, Rosanvallon, Sen, Offe, Donanti, Leibfried, Ferrara, Mishra o, entre nosotros, Navarro o Rodríguez Cabrero, por citar unos cuantos de los más conocidos entre tantos y tantos de los que se dedican al estudio de lo social o nos preocupa o apasiona la defensa del bienestar común.

² El primer problema con el que nos encontramos es de orden estadístico. Comparamos presupuestos de gasto de países distintos con metodologías muy dispares tanto en la expresión de su contabilidad como del volcado a sus sistemas estadísticos. Por ello, lo más sensato es refugiarse en fuentes secundarias internacionales en las que, a pesar de sus carencias, los datos aparecen armonizados. Como ya se ha señalado, en este trabajo hemos optado por las bases de datos de tres agencias: Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>), OCDE (<https://data.oecd.org>) y Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org>), con metodologías nos siempre coincidentes.

El segundo problema es, precisamente, de tipo metodológico y tiene que ver con el alcance que queremos conceder a la protección social y a las políticas que la desarrollan. Hablamos, en este sentido, de gasto social o de gasto en protección social. Aunque si se entiende la protección social de forma amplia ambos términos deberían fusionarse, las citadas agencias los diferencian claramente al no incluir en la protección social partidas eminentemente sociales más asociadas a inversiones o a la promoción social.

Así, el sistema SEEPROS de Eurostat recoge los siguientes tipos de prestaciones para la protección social: 1. Enfermedad y cuidados de salud; 2. Discapacidad; 3. Vejez; 4. Supervivencia; 5. Familia e infancia; 6. Desempleo; 7. Vivienda; y 8. Otras formas de exclusión social. Por su parte, el sistema SOCX de la OCDE incluye nueve ámbitos de intervención muy similares y ofrece datos desagregados por programas: 1. Vejez: Pensiones, pensiones de jubilación anticipada, otras prestaciones en especie, alojamiento en grupo con cuidados y ayuda a domicilio, otras prestaciones en metálico; 2. Supervivencia: Pensiones, otras prestaciones en especie, gastos funerarios, otras prestaciones en metálico; 3. Prestaciones de incapacidad: Pensiones de invalidez, pensiones (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), baja por enfermedad (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), baja por enfermedad (indemnizaciones por otras enfermedades), otras prestaciones en especie, alojamiento en grupo con cuidados y ayuda a domicilio, servicios de rehabilitación, otras prestaciones en metálico; 4. Sanidad; 5. Familia: asignaciones familiares, baja de maternidad y permiso parental, otras prestaciones en especie, educación y cuidado de niños, ayuda a domicilio y alojamiento, otras prestaciones en metálico; 6. Políticas activas de empleo: servicios públicos de empleo y administración, formación profesional, rotación en el empleo y trabajo compartido, fomento del empleo, empleo protegido y reciclaje profesional, creación directa de empleo, ayuda a la creación de empresas; 7. Desempleo: Prestación por desempleo e indemnizaciones por despido, jubilaciones anticipadas por motivos ligados al mercado de trabajo; 8. Vivienda: Ayuda a la vivienda,

2. PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EUROPA: DEL BIENESTAR PRESOCIAL A LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD MATERIAL

2.1. La protección social de carácter privado. El modelo liberal clásico de bienestar

La protección frente a las contingencias de la vida de los miembros de una comunidad ha pertenecido casi con exclusividad al ámbito de la vida privada. En las sociedades europeas, tradicionalmente, la familia ha constituido el núcleo central de auxilio y el principal referente de solidaridad. El mercado completaba la oferta de bienestar material con determinados servicios, como los sanitarios o educativos, difícilmente dispensables en el seno familiar y que se contrataban a título de cliente.

En sus primeras manifestaciones, la atención social se singulariza en la pobreza. Aparece ligada al individuo incapaz por sí mismo de cubrir sus necesidades más básicas por falta de medios económicos³. En este sentido, no siempre el grupo familiar puede

otras prestaciones en metálico; 9. Otros ámbitos de la política social: Garantía de recursos (ingresos), otras prestaciones en especie, asistencia social, otras prestaciones en metálico. No obstante, la propia OCDE (1987: 382) se ha referido al gasto social como el conjunto de gastos directos de las Administraciones Públicas (central, federal y local, así como las administraciones de la Seguridad Social ligadas a esas entidades) “dedicados a la enseñanza, servicios sanitarios, pensiones, indemnizaciones del desempleo y a las demás fórmulas de garantías de recursos y servicios de protección social” e integrado por consumo público, intereses, gastos en capital y transferencias. Entre ellos se no incluyen las desgravaciones fiscales, fuera de los presupuestos públicos, pese al carácter social que pueden llegar a tener. Tampoco el gasto del sector público empresarial.

Entendemos que un indicador de gasto social debería incorporar tanto las partidas de protección social propiamente dichas como las correspondientes a educación por la contribución de estas a la igualdad de oportunidades y su función niveladora (Culfaz, 2014: 113). Sin embargo, en ambos sistemas estas últimas se excluyen y aparecen en las bases de datos de manera diferenciada. Para conocer la cuantía total del gasto social hemos tratado, por tanto, de hacer la agregación, si bien, como en el caso del gasto per cápita en paridad de poder de compra (purchasing power parities, ppc) en educación, no ha sido posible. En estas circunstancias ha sido preciso hacer la distinción y optar por referirnos al gasto en protección social aún a sabiendas de que la exclusión del educativo sesga cualquier análisis de las políticas sociales tomadas en conjunto.

³ Es a los pobres a quienes se dirige la acción asistencial pero también las medidas represivas que la acompañaban (López Alonso, 1986: 47). “El pobre sería aquel que no tiene nada con que hacer frente a la enfermedad, las malas cosechas, la falta de trabajo, la muerte de aquellos de quienes depende, el aumento de las cargas económicas debidas a los señores laicos y/o eclesiásticos o a las más propiamente fiscales, las carestías, etc. Resumiendo, aquel que no puede contar con un remanente que le permita enfrentarse con situaciones que le impidan ganar sus sustente personalmente. Cualquiera de los sucesos señalados (...) pueden hacerle caer en un situación de indigencia, o lo que es lo mismo, de despojo material efectivo y completo. Es a él, entonces, al que es preciso dirigir la caridad” (1986: 49).

garantizar el auxilio, ni los precios del mercado de servicios son accesibles. Por ello, junto a estos mecanismos primarios de protección fue extendiéndose el uso de prácticas con las que enfrentarse a las eventualidades no cubiertas por las estructuras habituales de salvaguarda. La autoayuda, con expresión en la mendicidad, constituía el modo más frecuente de amparo en la indigencia. Por su parte, el empleo e institucionalización de métodos de provisión colectivos solo comenzó a generalizarse a partir de la Edad Media⁴. En ocasiones, los gremios profesionales ofrecían a sus integrantes fórmulas de prevención de base mutualista que funcionaban, al mismo tiempo, como elementos de protección y cohesión corporatistas⁵.

No obstante la novedad de esa técnica, el hecho que distingue el modelo de protección social de aquella época respecto de las anteriores es la socialización de la pobreza bajo el paradigma de la caridad cristiana. En la moral cristiana la práctica de la caridad se contempla como una virtud del mismo título que la justicia. Como obligación de todo creyente es, además, una obligación universal. No es extraño, por lo tanto, que en un período en que el pensamiento cristiano era el eje vertebrador de la sociedad fuese la Iglesia la institución que encabezase la dirección y financiación de la caridad social de una manera organizada.

La participación de las autoridades temporales en el reconocimiento y protección del pobre, además de marginal, se produjo más en calidad de agentes de la Iglesia que como poderes independientes⁶. La actividad caritativa de la figura del señor protector de sus súbditos respondía a la sumisión de este a los valores éticos del feudalismo y no a una intervención sistemática de los poderes públicos en defensa del indigente.

El modelo de caridad privada bajo el patrocinio casi monopolístico de parroquias y conventos tendría continuidad hasta la consolidación de los Estados nación. La corriente humanista y secularizadora que arranca del Renacimiento llevaría a la monarquía mercantilista a revisar la actuación de la autoridad pública en el ámbito social, cuyo fin,

⁴ Según López Alonso (1986: 58 y ss.) la asistencia medieval se concreta en cuatro campos: el material, el “económico-moral”, el jurídico y el hospitalario.

⁵ Cfr. Del Peso (1966).

⁶ Cfr. Moix (1980: 36-41) o Démier (1996: 6-10).

hasta entonces, había respondido al aseguramiento del orden más que a otro propósito. Por vez primera, el Estado comenzó a corresponsabilizarse del problema de la pobreza arbitrando un conjunto de instituciones asistenciales de carácter gratuito. Estas conformaron e inauguraron el modelo social de caridad pública que representó la beneficencia⁷.

Desplegada en sus comienzos por los poderes locales, que ya desde antiguo habían ofrecido algún tipo de cobertura social a los menesterosos, si bien de forma un tanto voluntarista y descoordinada, la beneficencia fue centralizándose al tiempo que lo hacían otras políticas estatales. En una sociedad condicionada por la escasez de recursos y la inestabilidad social, los métodos de la beneficencia se construyeron sobre la base de una asistencia extensa y mínima y una visión estigmatizadora de la pobreza mezcla de caridad y miedo. Así, con sus servicios se elevó el número de personas protegidas, incluyéndose al enfermo, aunque no por ello mejoró el estatus del pobre. Al contrario, la normativa tuitiva y a la vez casi punitiva de la beneficencia lo equiparaba prácticamente al vagabundo o al vago. Clara muestra de esta filosofía de acción fue el Derecho de Pobres isabelino en Inglaterra⁸, desarrollado por una serie de leyes que trataron con extrema dureza el pauperismo⁹.

La beneficencia y la caridad de la Iglesia resistirían la transición de paradigma económico para coexistir como único modelo de intervención social válido en el pensamiento del *laissez-faire*. De hecho, más que un verdadero obstáculo, representaron un complemento a la idea de Estado mínimo liberal.

⁷ En opinión de Fenández Riquelme (2007) hay que buscar los orígenes de la beneficencia en tres elementos: el humanismo cristiano, el derecho de pobres y el Estado liberal. “La combinación del ideal de la sociedad burguesa y los imperativos del humanismo cristiano dieron lugar, en este tiempo, a una beneficencia o ‘acción graciable’, donde la administración pública (de ámbito municipal) tomaba la responsabilidad correctora de la pobreza” (2007: 13).

⁸ Para una aproximación al “poor-law” inglés pueden verse trabajos como los de Blaug (1963) o reflexiones como las de Titmuss (1971: 189 y ss) o Moix (1980: 85-229).

⁹ El discurso represivo hacia la pobreza no es nuevo. Aunque arranca en la antigüedad es en los primeros siglos de la Edad Media cuando se formula la imagen de la pobreza como origen de todos los vicios y, en especial, el de ociosidad que condiciona el buen funcionamiento de la sociedad y su progreso material (López Alonso, 1984: 47).

En el paradigma clásico¹⁰ el Estado, una institución políticamente neutral al servicio de la conciliación de los intereses plurales de los distintos grupos (políticos, económicos y sociales) que operan en el país, debe limitarse a velar por la seguridad interior y exterior de este de tal forma que se garantice un correcto funcionamiento del mercado, donde el individuo, único responsable de su propio éxito, concurre libremente con su trabajo para cubrir sus necesidades y prosperar conforme a pautas de capacidad y mérito. La voluntad individual, en la búsqueda del propio interés, posibilita la optimización del bienestar personal y contribuye a la del colectivo¹¹. Junto a un sistema económico que elogia la autosuficiencia, la familia continuaba siendo el otro cauce natural de provisión, por lo que, en realidad, el esquema básico de protección social no se alteró¹².

El liberalismo, a la vez que se opone a toda intromisión estatal en la economía, racionaliza en extremo su análisis de la pobreza. Para sus teóricos no existen más problemas que los económicos. La pobreza es una cuestión ajena a la sociedad que encuentra solución en la transformación de las actitudes y comportamientos individuales y, en concreto, en materia de trabajo, consumo y previsión. Las demandas que plantea la protección social son artificiales. El crecimiento debe permitir la movilización de los inocuados y la obtención de rentas que les permitan abandonar coyunturales situaciones de miseria. La beneficencia aparece, pues y en principio, como un factor que fomenta, por un lado, la injerencia del Estado en la sociedad civil, dando lugar a externalidades en el sistema que provocan disfunciones en la libre competencia y distorsionan la natural asignación del mercado, y, por otro, la desocupación y la vagancia al desincentivar el trabajo.

Socorreremos a los me nos dignos; fomentaremos la holgazanería, dejando perecer al hombre activo y laborioso. En una palabra, iremos directamente contra las miras de la

¹⁰ Para una aproximación a la filosofía política liberal véase, por ejemplo, García Cotarelo (1987). Un completo estudio de su economía política lo ofrece Obrien (1996).

¹¹ La idea de la responsabilidad individual por el éxito o fracaso social es argumentada en términos económicos, morales y demográficos por R. Malthus en su *Ensayo sobre el principio de población* de 1798. Para Malthus “cada obrero podría razonablemente concebir la esperanza de mejorar su estado por sus esfuerzos y diligencia. Se recompensaría más el trabajo y la virtud, y en la gran lotería de la sociedad habría más suertes y menos billetes en blanco. En una palabra se aumentaría la suma de felicidad” (1848: 380).

¹² El principio de autosuficiencia liberal asigna, pues, los roles en el ámbito de la protección social según el siguiente esquema: Individuo (responsable), familia (corresponsable), mercado (proveedor) y Estado (vigilante).

naturaleza y disminuirémos la suma de bienestar (...). En lugar de un alivio verdadero solo resulta una agravación y multiplicación de miseria por una parte, y por otra en vez de las sensaciones deliciosas que produce el ejercicio de la verdadera caridad, un descontento y una irritación permanente (Malthus, 1846: 367).

Sin embargo, la lógica económica del mercado hace inevitable la aparición de fracasos en el sistema y con ello el que se generen eventuales estados de desempleo y pobreza. En tales circunstancias, allí donde no bastaba con la caridad privada, método de provisión afín a la moral de la escuela clásica¹³, se hacía imprescindible una mediación subsidiaria de la administración a través de la beneficencia. La acción de la beneficencia liberal se traducían en una labor de asistencia marginal diseñada con carácter de emergencia y transitoriedad en espera de una adecuada respuesta del mercado¹⁴. Con semejantes criterios, la política social liberal definió un ámbito de aplicación sumamente restrictivo centrado básicamente en los incapaces de encontrar un trabajo con el que poder subsistir, niños abandonados, indigentes, enfermos incurables, inválidos o ancianos¹⁵.

Los que sufren de este modo a pesar de sus generosos esfuerzos, los que sucumben sin haberlo merecido pueden ser considerados como los verdaderos objetos de la caridad. Aliviando sus males llenamos el más santo deber de la beneficencia, que no es otro sino dulcificar los males parciales que provienen de leyes generales. Dando a nuestra caridad esta dirección, no debemos temer sus consecuencias. Estos desgraciados tan dignos de piedad deben ser socorridos con liberalidad por todos los medios que estén a nuestro alcance de modo que les basten para hacer frente a las necesidades que se les presenten, así como debemos abandonar su mala suerte a aquellos que la han merecido y que son indignos de toda especie de estimación (Malthus, 1846: 370).

¹³ Cfr. Smith (1997: 393 y ss).

¹⁴ No existió entre los clásicos un acuerdo sobre el contenido y alcance que de la beneficencia. Así, mientras Stuard Mill era partidario de una utilización amplia de medios, Malthus o Ricardo apostaban por su supresión (O'Brien 1996: 389 y ss).

¹⁵ Contrariamente al principio de Estado abstencionista, el liberalismo defendió la existencia de una educación pública, eso sí, elemental y no monopolista. Para el pragmatismo liberal, la educación es un instrumento al servicio del progreso de los pueblos a la vez que un bien de inversión orientado a posibilitar el crecimiento económico (O'Brien 1996: 393 y ss). "(...) Insistí sobre este punto y no me cansaré de establecer sólidamente esta verdad. Todo lo que se hace con este objeto produce una gran ventaja. La educación es uno de los bienes de que todos podemos participar no solo sin perjudicar a los otros sino proporcionándoles nuevos medios de progreso" (Malthus, 1846: 379).

Moix (1980: 239) sintetiza lo que es la filosofía de la caridad liberal en la economía industrial y del *laissez faire*:

1. Aceptación de la inevitabilidad de la pobreza.
2. Convicción de que solo el trabajo puede mejorar el nivel de vida.
3. Creencia en la responsabilidad moral por la pobreza extrema.
4. La caridad como instrumento apropiado para la mejora de la condición de los indigentes.

2.2. La quiebra del principio de autosuficiencia. Responsabilidad colectiva frente a responsabilidad individual

La trascendencia práctica del modelo liberal de protección social no es distinta de la del modelo anterior al que se solapó. Si lo es, en cambio, la base teórica en la que se asienta. El cientificismo economicista del liberalismo se acomodó al piadoso paternalismo del absolutismo monárquico. Este hecho, unido a los vaivenes reaccionarios en la escena política durante la primera mitad del siglo XIX, determinó que el derribo de las estructuras político-ideológicas del Antiguo Régimen no impregnase de forma inmediata el concepto de bienestar social vigente. Así, aunque el ideario ilustrado extendido con la independencia de los Estados Unidos y, sobre todo, a raíz de la Revolución Francesa predicaba una nueva relación entre el individuo y la sociedad y una nueva manera de entender la asistencia social¹⁶, el análisis y la promoción liberales del naciente capitalismo industrial y de su posterior desarrollo ejercieron de freno del discurso social reformista durante casi todo el siglo XIX y han supuesto, hasta la fecha, un perenne contrapunto a la profundización en las políticas sociales. Paradójicamente, el mismo

¹⁶ Así, la Constitución de los Estados Unidos (1787) proclama entre sus objetivos “promover el bienestar general” y la Constitución Francesa de 1793 establece un derecho a la asistencia:

“We the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of Liberty to ourselves and our posterity...” (Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos).

“Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler” (artículo 21 de la Constitución Francesa).

desarrollo de ese capitalismo industrial desencadenó el proceso de transformación de las antiguas instituciones de protección social.

Los efectos que sobre la nueva clase trabajadora tuvo la Revolución Industrial condujeron a la redefinición del concepto de pobreza y con este el de enfermedad. La nueva pobreza generada por el industrialismo de finales del siglo XVIII y principios del XIX se unió a las formas heredadas de pauperismo. El problema asistencial traspasó el ámbito de la indigencia tradicional para alcanzar al trabajador activo, eso que hoy conocemos como *working poor*¹⁷, que se convertía en un potencial demandante de protección. Hablamos de una pobreza urbana desvinculada de las redes de protección de la comunidad campesina (López Alonso, 1984: 45). Los bajos salarios apenas cubrían el coste de reproducción de la fuerza de trabajo como para permitir al obrero el ahorro con el que protegerse de una eventual pérdida de empleo, de un accidente o enfermedad o garantizarse la vejez. A este hecho se añadían las difíciles condiciones de trabajo que imponían el maquinismo fabril o la explotación minera y la ausencia de legislación laboral protectora¹⁸.

El distanciamiento entre la teoría del proyecto liberal y la realidad socioeconómica era evidente. El mercado y la “mano invisible” rectora de las leyes de la economía se manifestaron incapaces de optimizar el bienestar social. Al contrario, el crecimiento económico, lejos de en un mayor bienestar, se traducía en una extensión de la pobreza y en un ensanchamiento de las desigualdades. En ese contexto de empobrecimiento gradual los canales habituales de atención resultaban inoperantes (Hatzfeld, 1971). De desigual manera, según el impacto geográfico de la industrialización, las solidaridades familiares y locales se vieron condicionadas por la desagregación del núcleo doméstico, el masivo éxodo rural y el desarraigo. También el recurso a la caridad de la Iglesia se vio limitado por la creciente secularización que acompañó a las revoluciones burguesas

¹⁷ Una categoría, en efecto, que parece consustancial al de sociedad posindustrial. “Esos ‘individuos por defecto’ no son solo aquellos que no tienen trabajo. Con la degradación de la categoría empleo y la multiplicación de las formas de subempleo, los trabajadores pobres carecen también de las condiciones necesarias para conducirse y ser conducidos como individuos de pleno derecho. Vemos así como se desarrolla una zona híbrida de la vida social entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social” (Castel, 2010: 29).

¹⁸ Cfr. Ewald (1986: 90 y ss).

y las cada vez más frecuentes medidas desamortizadoras. La beneficencia, colapsada, resultaba insuficiente como último umbral de protección.

La exigua funcionalidad de los principios de autosuficiencia y de protección individual para hacer frente a los problemas generados por la sociedad industrial puso de manifiesto los límites del programa liberal y la obsolescencia de los métodos habituales de atención social. La constatación empírica de ese fracaso será el argumento sobre el que se establezcan las bases para la revisión del patrón de bienestar dominante y la transición a los modernos modelos de protección. A ello coadyuvarán varios factores, de los que el más importante fue, sin duda, la denominada cuestión social¹⁹. En efecto, el divorcio entre las esferas políticas (derechos ciudadanos) y económico (pobreza estructural), origen de la cuestión social, “permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo ‘social’: debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política” (Castel, 1997: 17).

El capitalismo industrial y la conciencia por lo social son dos fenómenos que aparecen de forma simultánea y cuyo posterior desarrollo ha estado inseparablemente ligado (Fournier y Questiaux, 1980). La lógica económica liberal posibilita la existencia de condiciones objetivas para su cuestionamiento. En un contexto económico en el que la sociedad es una realidad adjunta al mercado, donde el factor trabajo (única propiedad y fuente de renta del obrero) se contempla como una mercancía cuya cotización se rige por el libre juego de la oferta y la demanda y el egoísmo económico es la vía hacia el bienestar social, la desigualdad y la pobreza no solo resultan una consecuencia normal del crecimiento sino que, además, encuentran legitimación. Es comprensible, en consecuencia, que el capitalismo liberal, a la vez que operó un cambio radical de las estructuras políticas y económicas previas, haya llevado implícito el germen de la reivindicación social, actuando en cada fase de su desarrollo como animador de sus propias transformaciones.

¹⁹ Para Caire, (1990: 1-7) la cuestión social es la primera y la principal etapa en la emergencia de lo social como concepto de una sustantividad relevante que tiene su materialización en el derecho e instituciones sociales.

Inmerso en esa dinámica, el modelo de protección social del industrialismo se vio ininterrumpidamente interpelado por una exigencia de mejoras sociales creciente y progresivamente vertebrada, especialmente intensa a partir de la Revolución de 1848²⁰. La cuestión social, como fenómeno que aglutinó ese caudal reivindicativo, representó todo un movimiento de lucha por introducir la idea de justicia en las relaciones entre capital y trabajo.

La “cuestión social” es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.

Esta cuestión se bautizó por primera vez explícitamente como tal en la década de 1830. Se planteó entonces a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial. Era la cuestión del pauperismo. Un momento esencial, en que apareció un divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. Se difundió entonces la convicción de que había allí “una amenaza al orden político y moral” o, más enérgicamente aún, de que resultaba necesario “encontrar un remedio eficaz para la plaga del pauperismo, o prepararse para la conmoción del mundo”. Entendemos por esto que la sociedad liberal corría el riesgo de estallar debido a las nuevas tensiones provocadas por la industrialización salvaje (Castel, 1997: 16-17).

Esa demanda de justicia social representa una denuncia de los problemas de pobreza, pero también de propiedad e igualdad de oportunidades generados por el sistema capitalista. Se trató, igualmente de una reacción contra un conservadurismo social cimentado en la perfecta simbiosis existente entre un modelo de bienestar secular y estático, los objetivos económicos de la burguesía y la estructura social de clases existente. El impuesto de pobres y la “workhouse” del nuevo Derecho de Pobres inglés, pionero y

²⁰ En el program del diario *La Reforma* redactado por Blanc se proclamaba: “Al ciudadano vigoroso y saludable el Estado le debe trabajo; al anciano y al enfermo le debe ayuda y protección”. (Blanc, 1880: 60).

vanguardia del reformismo social en Europa, simbolizaron la institucionalización de ese conservadurismo²¹.

La necesidad de hacer social como medio de superación de un sistema socialmente injusto ha tenido un valor histórico determinante como instrumento de cambio²². A partir de la segunda mitad del siglo XIX el panorama económico y político de Europa occidental ha estado condicionado por esa fuerza de lo social. Las luchas protagonizadas por la clase obrera, articuladas desde un “germinante²³” movimiento sindical y gestionadas desde el pensamiento político de izquierdas, determinaron la progresiva sustitución de las ideas de responsabilidad individual y caridad pública por la de bienestar social como soporte de un nuevo sistema público protección²⁴.

Aunque de manera muy distinta y desde una perspectiva conservadora²⁵, la Doctrina Social de la Iglesia contribuyó, igualmente, a una nueva forma de entender el bienestar como forma de bien común evidenciando las desigualdades generadas por el industrialismo mediante la reivindicación de una mayor justicia social en forma de mejoras salariales y el apoyo asociacionismo obrero para la mejora de las condiciones de trabajo. Se trataba con él de favorecer recuperación de un orden social y moral en entredicho.

Los adelantos de la industria y de las artes, que caminan por nuevos derroteros; el cambio operado en las relaciones mutuas entre patronos y obreros; la acumulación de las riquezas en manos de unos pocos y la pobreza de la inmensa mayoría; la mayor con-

²¹ Para una comparación entre el viejo y el nuevo Derecho de Pobres en Inglaterra cfr. Trevelyan, (1965). Para una aproximación a lo que significó la institución de la casa de trabajo, Moix (1980: 159 y ss).

²² Cfr. Le Scornet (1988).

²³ Evocamos, así, la excepcional obra de Émile Zola, *Germinal* (1895), en la que se relatan episodios propios de la lucha obrera y sindical.

²⁴ El socialismo (utópico, marxista, fabiano o de orientación cristiana) y la Doctrina Social de la Iglesia salda de la encíclica *Rerum Novarum sobre la situación de los obreros* de León XIII (1891) son las principales contribuciones teóricas a esa idea de bienestar social del último cuarto del siglo XIX.

²⁵ “Los socialistas, atizando el odio de los indigentes contra los ricos, tratan de acabar con la propiedad privada de los bienes, estimando mejor que, en su lugar, todos los bienes sean comunes y administrados por las personas que rigen el municipio o gobiernan la nación. Creen que con este traslado de los bienes de los particulares a la comunidad, distribuyendo por igual las riquezas y el bienestar entre todos los ciudadanos, se podría curar el mal presente. Pero esta medida es tan inadecuada para resolver la contienda, que incluso llega a perjudicar a las propias clases obreras; y es, además, sumamente injusta, pues ejerce violencia contra los legítimos poseedores, altera la misión de la república y agita fundamentalmente a las naciones” (Encíclica *Rerum Novarum*).

fianza de los obreros en sí mismos y la más estrecha cohesión entre ellos, juntamente con la relajación de la moral, han determinado el planteamiento de la contienda (...).

Disueltos en el pasado siglo los antiguos gremios de artesanos, sin ningún apoyo que viniera a llenar su vacío, desentendiéndose las instituciones públicas y las leyes de la religión de nuestros antepasados, el tiempo fue insensiblemente entregando a los obreros, aislados e indefensos, a la inhumanidad de los empresarios y a la desenfrenada codicia de los competidores (...) Añádase a esto que no solo la contratación del trabajo, sino también las relaciones comerciales de toda índole, se hallan sometidas al poder de unos pocos, hasta el punto de que un número sumamente reducido de opulentos y adinerados ha impuesto poco menos que el yugo de la esclavitud a una muchedumbre infinita de proletarios (León XIII, 1891)²⁶.

Junto al sociológico, otro factor a considerar en la crisis y transformación del modelo liberal de protección social es el científico-técnico. El progreso de la ciencia tuvo una especial repercusión en la sanidad. Los avances en el terreno médico evidenciaron las carencias del ejercicio individual de la medicina. La especialización y el coste de los modernos métodos terapéuticos difícilmente soportables por un solo médico, favorecieron la atención en grupo y en centros de tratamiento distintos a los de acogida predominante hasta entonces, como hospicios o casas de trabajo. Entre esos centros tuvo especial relevancia el hospital general, destinado a grandes núcleos de población y desde entonces pilar fundamental de la asistencia sanitaria. La carga financiera de la nueva medicina hizo necesaria la participación de los recursos públicos en el modelo sanitario.

El pensamiento liberal hubo de ir incorporando la emergente sensibilidad social generada por sus propias contradicciones para garantizar la continuidad del modelo político y de producción. Tal revisionismo tuvo importantes repercusiones tanto en las prácticas de la administración como en el mundo de la empresa.

En el ámbito público, hubo en la actividad de gobierno un replanteamiento del principio negador de la responsabilidad del Estado. La inestabilidad política y los riesgos de desintegración social motivaron que el Estado liberal comenzase a involucrarse en la

²⁶ Encíclica *Rerum Novarum*. Muchas de las posiciones de esta encíclica fueron completadas por otras posteriores posteriores, especialmente *Quadragesimo Anno* (1931) de Pío XI, *Mater et Magistra* (1961) de Juan XXIII y *Centesimus Annus* (1991) de Juan Pablo II.

sociedad civil a través del derecho social que, a diferencia del represor derecho de pobres, es de aplicación general y no exclusivo de los desplazados del mercado de protección²⁷. Con el nacimiento del derecho social mediante una serie de leyes y decretos relativos a las condiciones de trabajo fabril, minero o de los transportes (Blaug, 1959) y la creación de las primeras cajas de jubilación, el intervencionismo y la regulación social fueron reemplazando la función residual o de competencia negativa del Estado mínimo higienista, lo que dio lugar a la aparición de una filosofía de la prevención que se superpuso a la, hasta el momento, exclusiva lógica de reparación (pobres, excluidos) en la manera de entender la protección social. También la sanidad y la educación comenzaron a ser objeto de la actividad reguladora del Estado. El establecimiento de una normativa social incipiente de esas características certificó el fracaso del mercado y de la libertad individual como instrumentos de bienestar social. Certificó, igualmente, el primer momento de la nacionalización de la necesidad social que habilita y legitima al Estado protector.

No solo el derecho social condicionó el proceso de expansión del capitalismo. El vacío legal en materia de protección social permitió a los propios empresarios la organización de ciertas formas de paternalismo social en sus establecimientos (Richez, 1991: 13 y ss). Con evidentes limitaciones, las “políticas sociales de empresa” sirvieron a una doble finalidad política (reducción de la conflictividad laboral) y económica (garantizar el incremento de producción y productividad) que tuvo sus repercusiones en patronos, obreros y Estado (Ewald, 1986: 116). Los primeros resolvían un problema básico de la producción como es el de contar con una mano de obra estable, el Estado se aseguraba ciertas garantías para el mantenimiento del orden público y los obreros mejoraban su situación laboral. Algunos empresarios se convirtieron, así, en agentes de lo social. Sin embargo, esta protección social empresarial, origen de las modernas acciones sociales de la empresa y de la responsabilidad social corporativa, no fue un hecho generalizado y tuvo

²⁷ Esta injerencia de lo público en la sociedad civil se vio también favorecida por Doctrina Social de la Iglesia, para la que las ideas de dignidad y de bien común, en sentido tomista, establecen en el Estado un deber de intervención (Millon-Delsol, 1992: 119 y ss). Los gobernantes, se dice en la *Rerum Novarum*, deben “aliviar grandemente la situación de los proletarios, y esto en virtud del mejor derecho y sin la más leve sospecha de injerencia, ya que el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya. Y cuanto mayor fuere la abundancia de medios procedentes de esta general providencia, tanto menor será la necesidad de probar caminos nuevos para el bienestar de los obreros”.

que ser mediante la ley que, lentamente, se impusiese la instauración de medidas sociales preceptivas en los centros de trabajo.

Paralelamente a ese paternalismo empresarial, fueron desarrollándose, aunque con importantes carencias, algunas figuras de solidaridad grupal entre trabajadores. Las mutualidades, en ocasiones con un persistente acento gremial, otras veces inspiradas en el obrerismo de clase o en el activismo eclesial más comprometido, extendieron su función de agencias de previsión, siempre para sus cotizantes y en los casos preestablecidos. No obstante, las rígidas cláusulas de ingreso en las sociedades de socorros mutuos (*friendly societies*), cofradías o montepíos determinaron un escaso grado de afiliación. Con todo, es esta solidaridad cooperativa basada en el trabajo y no en un principio benéfico la que subyace en la figura del seguro social, fundamento de la moderna Seguridad Social. A esas formas de solidaridad cooperativa que constituían aquellas primeras mutuas hay que añadir la creación de instituciones económicas donde los trabajadores capitalizaban sus ingresos con fines de previsión²⁸.

2.3. Justicia social conmutativa: Los sistemas de Seguridad Social como génesis del Estado Social

Según lo señalado, los cambios experimentados durante casi un siglo de industrialismo en la manera de entender el bienestar social dieron lugar a la aparición de una protección social colectiva embrionaria en que las nociones de culpa y responsabilidad individuales y de reparación fueron sustituidas por las de riesgo, solidaridad y previsión. Pero aún serían precisas la perseverancia de la lucha obrera organizada y una mediación más profunda del Estado en las relaciones socioeconómicas para que la idea de socialización de la necesidad se adoptase como eje de un nuevo modelo de protección y de una nueva moral social.

La progresiva aparición de ese modelo se produce con la gestación de la Seguridad Social, en un proceso que culminaría en torno a la Segunda Guerra Mundial coincidiendo

²⁸ Tipo Cajas de Ahorro y Montes de Piedad.

do con un período de profunda reestructuración del espacio capitalista de producción²⁹. De hecho, uno y otro fenómeno resultan concomitantes y se explican mutuamente. Los costes de la expansión capitalista durante su fase de acumulación competitiva y la crisis del liberalismo económico provocaron una continua reubicación de lo social dentro de aquel amenazado espacio productivo. El capitalismo reaccionó recurriendo a una integración social del proletariado que permitiese la reconstrucción de los roles productivos que el mercado se mostraba incapaz de asegurar. Es decir, utilizó medidas de control social con las que garantizar la continuidad de su modo de producción y su dinámica expansiva. Sin dejar de ser una mercancía más en la lógica industrialista, el factor trabajo jugó un papel determinante en la estrategia de conservación capitalista al precio de una revisión de las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, en primer lugar, y de una creciente implicación del Estado en lo económico y en lo social, con posterioridad, hechos que constituyeron la base para la formación en Europa de los sistemas de Seguridad Social. Desde esta perspectiva, la política social se habría originado como una forma de socialización de los costes sociales del crecimiento sin la cual este no sería viable, lo cual resulta ciertamente contra *natura*³⁰.

El cómo último de que en esta transición conservadora del capitalismo se llegase a institucionalizar una responsabilidad patronal y pública en la protección social del trabajador es una cuestión que está sujeta a un inagotable debate gordiano³¹, una hermenéutica puramente teórica que hay quienes visualizan como el resultado de un pacto implícito entre capital y trabajo que resolvió la adaptación y la supervivencia del modo de producción capitalista, mientras otras líneas doctrinales, en cambio, lo entienden bien como un triunfo de la clase dominante (interpretación marxista y neomarxista), bien como una

²⁹ Perrin (1979) establece una periodización del desarrollo de la Seguridad Social paralela a la generación de diferentes espacios productivos experimentados con las transformaciones sufridas por el capitalismo: nacimiento en las sociedades en vías de industrialización, generalización en las sociedades industriales y adaptación en las sociedades neoindustriales.

³⁰ Cómo un sistema económico por definición lucrativo y competitivo se sirve de solidaridades cooperativas no lucrativas.

³¹ En ese debate, por ejemplo, podría ubicarse la célebre polémica entre el estructuralismo de Poulantzas (y Gramsci) y el instrumentalismo de Miliband a propósito de la naturaleza del Estado a finales de los sesenta. Una referencia a ese debate puede encontrarse en Picó (1996).

conquista del movimiento obrero³². Posiblemente sea más lógico pensar que en la combinación de ambos argumentos se encuentre una explicación más completa. Triunfo del sistema capitalista, conquista del obrerismo de clase o interacción de ambas circunstancias, lo cierto es que la mutación del capitalismo contribuyó a una dinamización, aún en marcha, de la idea de bienestar social que hizo posible la sustitución de un modelo muy selectivo de protección por otro más plural en beneficio del trabajador y, en general, del conjunto de la sociedad como es el de la Seguridad Social.

El hecho determinante en la extensión de la idea de protección colectiva y que a la vez constituye el antecedente inmediato del modelo de bienestar de la Seguridad Social fue la aparición de los primeros seguros sociales de carácter obligatorio en las últimas décadas del siglo XIX y su generalización en las primeras del XX. Esa obligatoriedad de los seguros sociales (hecho que los diferencia de otros tipos de mutualismo o de los seguros privados) y la regulación legal que se hizo de su aplicación contribuyeron, además, a un verdadero impulso del derecho social y a que la protección social se incorporase al creciente elenco de derechos ciudadanos³³.

El seguro social es una técnica de previsión de tipo asociativo establecida sobre el principio de la capitalización del riesgo derivado del ejercicio de una actividad profesional consistente en la socialización, entre asegurados y aseguradores, a través de la aportación económica de la cotización, de los costes de eventuales perjuicios (accidentes de trabajo, enfermedad, paro) u otras circunstancias individuales (vejez, maternidad) que afectan directamente a dicha actividad³⁴. Por su parte, la Seguridad Social es la política pública de protección que integra el heterogéneo conjunto de seguros sociales obli-

³² Hay quien interpreta la naturaleza del Estado Social desde la perspectiva de la funcionalidad económico-política como el precio de la paz social pagado por el capitalismo lo que habría condicionado la extensión de los derechos sociales en tanto que favorecedores del proceso de acumulación (Asensi, 2014: 31).

³³ Para Donzelot (1984: 13 y 119) el derecho social, como aplicación práctica de la teoría de la solidaridad, es un instrumento para la resolución de problemas sociales constituido sobre la base de la socialización del riesgo y del cálculo asegurador que permite garantizar a cada uno contra los perjuicios que sufre sin comprometer la neutralidad del Estado.

³⁴ Según Ewald (1986: 173) el seguro aparece como tecnología de un riesgo colectivo, calculable e indemnizable.

gatorios que fueron apareciendo para cubrir esos hipotéticos perjuicios y circunstancias³⁵.

La Seguridad Social surgió, pues, como el modelo de protección del seguro social. Con ella, la naturaleza del bienestar social se transformó. Por una parte, la solidaridad piadosa y reparadora nacida del deber moral de caridad dejó su lugar a una solidaridad profesional, horizontal y conmutativa³⁶, que traslada la responsabilidad de la protección social del individuo y del mercado a la sociedad y al Estado, erigido en asegurador y seguro, de manera que los problemas individuales se transforman en problemas y compromisos políticos. Eso sí, esa traslación de responsabilidades no es completa, dado que la existencia de la cotización como elemento sobre el que se edifica la protección de la Seguridad Social frente al riesgo profesional mantiene la vigencia del principio liberal de previsión individual. El asegurado es quien contribuye con su capital a su propia protección social.

Pero además, la Seguridad Social entendió la protección social de una manera sustancialmente novedosa. Por vez primera esta se concebía como un derecho, un derecho de protección consistente en una prestación de bienes o de servicios públicamente garantizada. Las consecuencias son varias. De un lado, tratándose de un derecho adquirido por la cotización del asegurado, permite diferenciarlo, incluso siendo preceptiva la participación empresarial y necesarios los fondos públicos, de la beneficencia gratuita del Estado al estar el asegurado legalmente facultado para reclamar de la autoridad una prestación que esta está obligada a proporcionarle como garantía material del derecho que lo asiste. De otro, entendida esa prestación como contenido de un título contractual y personal independiente de la noción de renta, se eliminan las barreras económicas de acceso a la protección social. Finalmente, la Seguridad Social permite identificar con claridad una dimensión protectora pública en sentido estricto dentro de la noción más amplia de bienestar.

³⁵ Para una delimitación conceptual de la seguridad social resulta muy útil la aportación de Van Langendonck (1999: 33-51).

³⁶ Es decir, entre iguales y retributiva, según la distinción clásica de justicia conmutativa.

La Seguridad Social no reconoce más espacio propio de intervención que el trabajo sometido a las reglas del Estado del que el contrato es el título exclusivo de acceso. De ahí la importancia que tienen las relaciones profesionales en la diferente configuración de la protección social a nivel nacional. No obstante, el ámbito de aplicación de los primeros seguros sociales fue ciertamente reducido en sus inicios. Los riesgos laborales más comunes recibían cobertura, pero esta funcionaba únicamente para ciertos trabajos o para determinadas categorías de profesionales fabriles. El resto de trabajadores, especialmente los emplazados en el medio rural, no contarían durante algún tiempo (más o menos largo, según el país y el sector al que perteneciese el trabajador) con más amparo que el brindado por las formas tradicionales de protección. Esta segmentación de la Seguridad Social originaria vino determinada por el contexto industrialista en que se desarrollaron las nuevas formas de protección social desde el último tercio del siglo XIX y, muy en concreto, por el industrialismo del sistema de protección social prusiano.

La ruptura del sistema de Seguridad Social con el modelo social del Estado liberal es evidente. Sin embargo, no es una ruptura radical. Además de que la beneficencia continuó con su función de caridad institucional subsidiaria, como de hecho no ha dejado de hacer, la cobertura no lo era para la totalidad de los trabajadores ni la obligatoriedad de los seguros estaba generalizada. El seguro obligatorio se extendía básicamente a los accidentes de trabajo, pero no al desempleo. Además, la aportación del Estado al sistema tripartito de financiación era limitada.

El desarrollo de los seguros sociales resultó un fenómeno relativamente coetáneo en los países de Europa más industrializados de la época³⁷. Sin embargo, fue la Alemania de Bismarck el primero en establecer, a partir de 1883, su obligatoriedad y el que hizo de su aplicación un modelo coherente de Seguridad Social dotado de una impronta propia que ha determinado todo un paradigma en la manera de entender la protección social³⁸.

³⁷ Cfr. Reman (1992) o Baillo y Crespo (1987: 6-15).

³⁸ La literatura sobre el modelo alemán o profesional de protección social es muy abundante. Bauwield (1982) ofrece una visión breve y divulgativa del mismo.

Inspirado en la obra del Von Stein³⁹, el diseño bismarckiano de una monarquía benefactora basada en la Seguridad Social obedeció a motivaciones políticas claramente conservadoras y contrarrevolucionarias. Con su política social de corte bonapartista⁴⁰, Bismark trató de retrasar los efectos democráticos que podían derivarse del convulso escenario reivindicativo planteado por los movimientos sociales y políticos y, en particular, por el Partido Socialdemócrata alemán. Frente a la escasa operatividad de la represión institucional, la estrategia del canciller consistió en una oferta de protección social a cambio de libertad política. Es decir, se trataba de retribuir a los obreros en términos sociales lo que se les negaba en términos políticos a fin de conducir un cambio *lampedusiano*, o lo que es lo mismo, de aprovechar las balsámicas virtudes de la reforma social para asegurar el mantenimiento de las desigualdades económicas y con ellas la estructura de poder existente. Eso por un lado. Pero además, algo que suele obviarse con frecuencia cuando se analiza su sistema social, Bismark utilizó, igualmente, la política de protección social del Estado con el objeto de fomentar una cohesión y una cultura estática suprarregionales que sirvieran como elemento de identidad nacional de una Alemania recientemente unificada. El naciente Estado Social (*Socialstaat*) con forma de *Workfare State* (*Wohlfahrtsstaat*) se ponía así al servicio de un *Power State* del renaciente imperio.

No quiere esto decir, en absoluto, que exista una causalidad determinista entre ambas instituciones. En contextos democráticos también la movilización de los trabajadores obtuvo su recompensa en forma de ampliación de derechos propios de la Seguridad Social⁴¹, bien desde la radicalidad antiliberal o bien desde posiciones reformistas moderadas, de las que la propia Alemania fue ejemplo⁴².

³⁹ Cfr. García-Pelayo (1949).

⁴⁰ Como señala Baldwin (1992: 20 y ss), una política social bonapartista, como la desplegada por Bismark, se caracteriza por la dimensión políticamente funcional como instrumento utilizado por las élites sociales para preservar su *statu quo*.

⁴¹ Como hitos en la génesis del Estado Social desde contextos democráticos frente al autoritarismo de Bismarck Rubio (1991: 79) destaca la República de Weimar, las políticas sociales de los años 30 en Suecia, la del primer bienio de la II República española, la ejercida por los llamados Frentes Populares y el New Deal norteamericano.

⁴² El debate en el seno de la socialdemocracia alemana de principios del siglo XX entre Eduard Bernstein y Rosa Luxemburgo ilustra ambas posiciones plasmadas efímeramente en la República de Weimar y de forma programática en el levantamiento Espartaquista de noviembre de enero de 1919, respectivamente.

La Seguridad Social bismarckiana, como sucedería después en otros muchos países que adoptaron este modelo y han conservado su naturaleza profesional, se dirigía, en su inicio, a los trabajadores por cuenta ajena empleados en la industria. Pero no a todos, sino tan solo a aquellos de un bajo nivel salarial tal que, frente a la contingencia asegurada, se encontrasen desprotegidos. Las prestaciones recibidas tenían un carácter indemnizatorio y funcionaban como auténticos salarios de sustitución proporcionales al salario dejado de percibir, caso de concretarse el riesgo asegurado. La financiación del conjunto de seguros que formaban la Seguridad Social alemana seguía el criterio contributivo y era compartida por el trabajador, el empresario y, en ciertos casos, el Estado. En el caso del trabajador, la cotización a devengar era proporcional al salario. Desde un punto de vista técnico, la proporcionalidad del sistema derivaba en un efecto redistributivo básicamente horizontal. La gestión del sistema era mixta. El Estado participaba supervisando la labor de entidades autónomas públicas (Oficinas Federales de Trabajo, de Seguro de Accidentes, de Pensiones y Enfermedad) y privadas (Cajas de Jubilación, Cajas de Trabajadores) (Baillo y Crespo, 1987: 8-10).

La consolidación del modelo de Seguridad Social de Bismarck y el aumento del número de los seguros sociales en este incluidos en las siguientes décadas fueron tan vivamente progresivos en Alemania como su generalización en el exterior. La Seguridad Social se convirtió, con relativa rapidez, en funcional institución de todas las sociedades industrializadas, tanto democráticas como, con posterioridad, autocráticas (Baldwin, 1992: 24). Las contingencias aseguradas crecieron de manera paralela a la evolución del concepto de riesgo laboral. En Alemania, por ejemplo, a los primeros seguros obligatorios de enfermedad (1883)⁴³, accidentes de trabajo (1884) e invalidez y jubilación (1889) sucedieron, hasta el período nacional-socialista, otros como el de supervivencia o desempleo. Tras una primera codificación en 1911, algunos de ellos tuvieron reconocimiento en la Constitución de Weimar de 1919. Por otra parte, la Seguridad Social dejó de ser exclusiva del trabajador de la industria y durante ese período se hizo gradualmente extensiva al resto de las ramas productivas e, incluso, a la administración. Además,

⁴³ La Ley del Seguro de Enfermedad (*Krankenversicherungsgesetz*) del 15 de junio de 1883 podría decirse que marca el acta de nacimiento de la Seguridad Social como institución. No obstante, la terminología comienza a hacerse común a partir de la aprobación de la *Social Security Act* (1935) de Estados Unidos y, sobre todo, del plan Beveridge de 1942.

amplió en el tiempo su ámbito de protección intergrupar sobre la base de un principio de solidaridad intergeneracional. Todas estas circunstancias fueron transformando la fisonomía jurídica de la protección proporcionada por la Seguridad Social de derecho exclusivamente contractual a auténtico derecho social.

Tabla III. 1 Seguros voluntarios establecidos entre 1883-1915

Países	Seguros contra accidentes de trabajo	Seguro de enfermedad	Seguro de vejez	Seguro de desempleo	% de población asegurada en 1915
Austria	1887	1888	1906	*	13,8
Alemania	1884	1883	1889	*	42,8
Bélgica	1903	1984	1900	*	17,5
Dinamarca	1898	1892	1891	*	30,8
España	1900	1942	1919	*	*
Finlandia	1985	1897	1897	*	2,0
Francia	1898	1898	1895	1905	11,5
Holanda	1901	1913	1913	*	7,3
Italia	1898	1886	1898	*	4,8
Luxemburgo	1902	1901	1911	*	*
Noruega	1984	1909	*	(Voluntario)	17,8
Suecia	1901	1891	1913	*	10,8
Suiza	1911	1911	*	*	37,0
R. Unido	1897	1911	1908	1911	36,3

Fuente: Rubio (1991: 191-197)⁴⁴

Aunque la mayoría de países económicamente importantes pusieron en marcha sus propias medidas de protección social, el sistema profesional alemán es el único que, en Europa occidental, puede ser calificado de verdadero modelo hasta la Segunda Guerra Mundial. Es más, puede decirse que el Estado Social se cimienta en la progresiva extensión de la política social y los derechos sociales desde los trabajadores a las clases medias y a otros campos cada vez más amplios del bienestar social que promueve el modelo bismarckiano. Desde su aparición, de una manera u otra, la mayoría de países

⁴⁴ En claro aparecen los seguros obligatorios y en oscuro los voluntarios. El resto son prestaciones no aseguradas.

europeos, en particular los occidentales, y muchos no europeos han tenido una referencia en esa forma de Seguridad Social compensatoria y corporatista⁴⁵. En Europa, medio continente se inspiró en ella desde un principio. Países como Austria, Luxemburgo, Holanda, Italia o Bélgica adoptaron técnicas muy similares. Incluso Francia y Gran Bretaña no establecieron sistemas de protección social diferenciados a aquel hasta 1945.

Precisamente, en la aparición de esos sistemas de Seguridad Social diferenciados no deberían obviarse dos experiencias que no son ajenas a la evolución de la idea de bienestar social en el continente europeo por la función social del Estado como agente casi exclusivo en la gestión de provisión. Por un lado, el experimento de exaltación social al servicio del Estado desarrollado por los totalitarismos fascistas en el crítico período de entreguerras (Démier, 1996: 59-65) y, por otro, la aparición con la Unión Soviética del comunismo de Estado y su extensión a los países limítrofes. Indudablemente ambos hechos, si bien de forma muy diferente, tuvieron algo que ver en con la generalización de la protección social pública a toda la ciudadanía que se produjo en los países de la Europa occidental en la segunda mitad del siglo XX.

2.4. Justicia social distributiva: La desmitificación del mercado y la solidaridad como utopía

Gran Bretaña fue el primer país en establecer en un sistema político democrático un modelo de protección social público de tendencia universal. El plan elaborado por William Beveridge en plena contienda mundial en su informe al Parlamento acerca de la “Seguridad Social y de las prestaciones que de ella se derivan” (Beveridge, 1942)⁴⁶ para abordar la reforma y planificación de los distintos seguros sociales británicos, y que el triunfo del partido laborista permitió desarrollar en el paroxismo de lo que se ha venido a llamar “el espíritu del 45”⁴⁷, inauguró un modelo de Seguridad Social tan innovador y

⁴⁵ El corporatismo pactista supone el reconocimiento jurídico-político de la acción colectivas y de una *mesorreprentación* (patronal y sindical), alternativas del languideciente criterio de autoorganización, que progresivamente se irán constitucionalizando y será básico para la provisión de bienestar público en las sociedades industrializadas durante todo el siglo XX (cfr. Fernández Riquelme, 2009).

⁴⁶ *Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services*.

⁴⁷ Entre 1945 y 1948 el gobierno laborista de Clement Attlee, con un dietario netamente keynesiano, introdujo una serie de medidas para llevar a cabo el plan Beveridge. Así, la *Family Allowances Act* (1945),

original como revolucionario pensado para eliminar la pobreza y asegurar unos mínimos de protección (“un mínimo nacional”) al conjunto de la población mediante una adecuada y justa redistribución de la renta y sobre la base técnica de un seguro único⁴⁸ y una atención integrada que debía ser completado con un sistema de asistencia nacional y el aseguramiento voluntario. Los tres pilares de la Seguridad Social beveridgiana⁴⁹.

Más allá de la Seguridad Social de carácter profesional y retributivo de Bismark, el Informe Beveridge proponía hacer frente a las principales y más urgentes necesidades sociales por medio de una amplia solidaridad nacional con independencia de condición social, situación laboral o nivel de recursos. Una solidaridad garantía de igualdad, liberadora⁵⁰.

El seguro social en la plenitud de su desarrollo debe proporcionar la seguridad de un ingreso suficiente para vivir: representa la lucha contra la necesidad. Pero la Necesidad es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción. Los otros se llaman: enfermedad, ignorancia, miseria y ocio (Beveridge, 1942: 6).

creaba los subsidios familiares, la *National Health Service Act* (1946), quizá la medida de más impacto, ponía en marcha el National Health Service (NHS), la *National Insurance Act* y la *National Insurance Industrial Injuries Act* (1946) establecían un seguro nacional que para la cobertura de enfermedad profesional, desempleo, maternidad, vejez y viudedad y un seguro contra los accidente de trabajo, respectivamente. Finalmente, la *National Assistance Act* (1948) y la *Children's Act* establecían un seguro de asistencia social general y una serie de prestaciones para la infancia, respectivamente.

El documental de Ken Loach *El espíritu del 45* refleja perfectamente el clima de euforia social y política en el que se produce la puesta en marcha del Estado de Bienestar en Gran Bretaña al finalizar la Segunda Guerra Mundial apoyado en el aplastante triunfo del socialismo democrático representado por el Partido Laborista y su posterior desmantelamiento por el gobierno conservador de Margaret Thatcher a partir de los años 80.

⁴⁸ “La abolición de la necesidad requiere una nueva distribución de los ingresos mediante el seguro social y teniendo en cuenta las cargas familiares”, ser dirá en el Informe Beveridge (1942: 7).

⁴⁹ A la vez que los tres pilares de la moderna seguridad social (Join-Lambert et al., 1994).

El Informe Beveridge emplea expresamente la terminología Seguridad Social en estos términos: “Lo que caracteriza principalmente el Plan de Seguridad Social es un sistema de seguro social contra la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar lo necesario para vivir, sistema que proporciona también los medios para atender a los gastos extraordinarios que ocasionan el matrimonio, el parto y la muerte El sistema comprende seis principios fundamentales (...). Basado en ellos y en combinación con la asistencia nacional y los seguros voluntarios como métodos subsidiarios, el Plan de Seguridad Social aspira a eliminar la necesidad en cualquier circunstancia de la vida” (Beveridge: 1942: 9).

⁵⁰ Beveridge la concebía como las cinco libertades que liberan de la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la ociosidad, las célebres freedom from want, from disease, from ignorance, squalor and idleness.

Con esa forma de Seguridad Social se generalizaba, pues, la acción protectora del Estado a todos los individuos por el simple hecho de la ciudadanía y ello sobre la base de tres principios: Universalidad, unidad e integración.

Las prestaciones de esa cobertura subjetivamente universal consistían básicamente en pensiones (vejez, viudedad), cuidados médicos por medio de un Sistema Nacional de Salud público y gratuito (la joya del *welfare* británico) y ayudas familiares. Las prestaciones dedicadas a otras necesidades o riesgos sociales como desempleo, enfermedades o accidentes laborales, invalidez, maternidad, etc., se generalizaron, sin embargo, de manera selectiva siguiendo el criterio profesional.

El sistema de protección ideado por Beveridge reducía a un único seguro todos los anteriormente existentes en el Reino Unido de la misma forma que unificaba los distintos regímenes y homogeneizaba las prestaciones y las condiciones de acceso a estas (Baillo y Crespo, 1987: 12-13) dando un carácter integral al sistema. No obstante ese seguro único, un servicio asistencial se ocupaba subsidiariamente las necesidades residuales no cubiertas por aquel a la vez que se favorecía la suscripción de seguros voluntarios de base mutualista con los que incrementar los niveles de protección. Asimismo, se unificaba y centralizaba la gestión del sistema en el Ministerio de Seguridad Social. De esta manera, la organización técnica y administrativa no solo resultaba más simple sino también más racional que la del modelo sustituido. Económicamente, todo este entramado social se sustentaba en una financiación mixta a través de cotizaciones uniformes, moduladas y no proporcionales al salario que se completaban con fondos públicos de origen impositivo para evitar posibles déficits. Esta forma mixta de financiación y los diferentes procedimientos de prestación alejaban el sistema británico de protección social de la Seguridad Social retributiva habitual para orientarlo hacia un sistema vertical de redistribución más solidario.

Tabla III. 2 Seguridad Social de Bismarck y de Beveridge

Características	Modelo bismarckiano	Modelo beveridgiano
Seguros	Múltiples (fragmentación)	Unificación (integralidad)
Cobertura	Trabajadores	Tendencia a la universalización
Administración	Diferenciada	Unificada y pública
Financiación	Bipartida y, en ocasiones, tripartida	Estatal en su mayoría

Varios son los efectos que sobre el bienestar social ha tenido la aparición en Gran Bretaña del modelo de Beveridge. El primero y más inmediato es que ponía fin a un secular y poco afortunado derecho de pobres y a la aciaga institución de la casa de trabajo⁵¹. Pero, quizá, el efecto más importante (a la vez que novedoso) es que introdujo toda una nueva filosofía social según la cual el Estado debe corresponsabilizarse del bienestar de sus ciudadanos garantizándoles un cierto nivel de vida⁵², como diría Churchill, “desde la cuna a la tumba”⁵³. De esa responsabilidad que el Estado comparte con los miembros de la comunidad deriva no solo la universalización de la protección social pública sino, igualmente, un derecho objetivo que habilita para el disfrute de sus servicios en términos de igualdad. Por otra parte, con la universalización de la protección social la noción de necesidad se subroga a la de riesgo, un riesgo que, en todo caso, deja de ser exclusivamente profesional para ser considerado social⁵⁴. Desprovisto de esa tecnología del riesgo que es fundamento del sistema profesional de protección, los conceptos de seguro social y asistencia pública tienden a converger.

Junto con el modelo profesional, el modelo de solidaridad nacional de Beveridge constituye todo un hito del Estado Social y, en concreto, de la de Europa occidental, de cuya ciudadanía social ambos son la base. No solo muchos países europeos, como Francia⁵⁵ o Suecia, en un primer momento, o Dinamarca u Holanda, con posterioridad, han adoptado su filosofía socioeconómica sino que, además, es frecuente que en otros muchos lugares se utilicen, por influencia suya, instituciones nacionales de protección y asistencia como instrumentos de política social en la lucha contra problemas tan importantes como la pobreza, la enfermedad y el desempleo. La propia Declaración Universal de Derechos Humanos recoge esta idea de solidaridad nacional beveridgiana en la que

⁵¹ Desaparición que formalmente establecía la *National Assistance Act*.

⁵² Una clara explicación de la formación de esa idea de bienestar puede verse en el texto de Moix (1976), *De la política social al bienestar social*.

⁵³ Pues el Estado, por medio de la política social, no se limita a solucionar problemas, sino que igualmente ha de prevenir la necesidad.

⁵⁴ De hecho para acabar con la necesidad, se decían en el Informe, “es preciso ampliar el sistema actual de seguros sociales en tres direcciones, a saber: extender su radio y acción para abarcar a personas actualmente excluidas de sus beneficios; extender sus efectos o finalidades para cubrir riesgos también excluidos actualmente; y elevar la tarifa de subsidios” (Beveridge, 1942: 7).

⁵⁵ Pese a las peculiares que siempre ha tenido la Seguridad Social en Francia parece clara la influencia del Plan Beveridge en el Plan Laroque de 1945 que amplió sustancialmente el ámbito de protección de aquella (Baillou y Crespo, 1987: 14).

el Estado debe involucrarse en la defensa y promoción del bienestar económico, físico y psicológico de sus ciudadanos al establecer en su artículo 25 que “todos tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar suyo y de su familia...”.

3. EL *WELFARISMO* DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

3.1. El Estado del Bienestar keynesiano

La Seguridad Social británica de posguerra y sus diferentes servicios se sirvieron de un intervencionismo estatal sin precedentes en la tarea de desplegar el modelo de solidaridad nacional definido por el Plan Beveridge. Ese elevado grado de compromiso de atención y garantía del Estado constituyó la base de la que, hasta el momento, ha sido y es la estrategia más ambiciosa y que más ha contribuido a la promoción de una de protección social pública amplia en los regímenes con economías de mercado (Howard, 1969: 3), y muy en particular en los europeos, el denominado Estado del Bienestar o *Welfare State*⁵⁶.

No hay duda de que el fenómeno de mayor transcendencia económica, social y política en el ámbito de las sociedades avanzadas o económicamente desarrolladas durante la segunda mitad de siglo XX lo constituye el Welfare State. El Estado del Bienestar, como se lo conoce entre nosotros, ha vertebrado la convivencia social y ha marcado la pauta

⁵⁶ Estado del Bienestar, Welfare State, Estado benefactor, Estado Providencia, Estado keynesiano de bienestar, Estado paternalista, Estado protector, Estado interventor, Social Service State... Son todas ellas denominaciones de un concepto ambiguo y de complicada definición con las que se conoce a la forma que adopta el Estado Social liberal a partir de la Segunda Guerra Mundial inspirado en las recetas de Keynes y Beveridge. Para conocer los orígenes de la terminología y las dificultades de conceptualización, cfr. Moix (1986: 247 y ss.).

Como ya se ha apuntado al comienzo de este capítulo, es innumerable la literatura que, en todo el mundo, tiene por objeto el estudio del Estado del Bienestar, tanto desde un punto de vista de la ciencia económica como de la política o sociológica. Para una comprensión sencilla a la vez que rigurosa de este fenómeno cfr. González y Torres (1992).

del progreso económico de los distintos países desarrollados en los que domina la economía mixta de mercado (González y Torres, 1992: 11).

El Estado del Bienestar o Estado del Bienestar capitalista es más que un Estado Social⁵⁷. En su complejidad⁵⁸ debe ser entendido como una experiencia histórica multidimensional no concluida en la que intereses económicos, sociales y políticos convergen en un modelo de desarrollo y de bienestar diferenciado para posibilitar un crecimiento económico sostenido en un marco dinámico de integración social y de equilibrio político cuyos ejes son la economía social de mercado y la democracia⁵⁹. Es decir, es una forma específica que adopta el Estado Social liberal (ya de por sí singular) en occidente en un espacio muy concreto, el espacio *welfarista*, donde, al amparo institucional, concurren los intereses del capital y los de los ciudadanos.

Habitualmente lo identificamos con la representación institucional de la política social tradicional de los últimos setenta años (Aliena, 1993: 9) o, lo que es lo mismo, con la acción institucional-normativa que, como expresión de un derecho social, asume la responsabilidad de garantizar no solo a las clases débiles sino a toda la ciudadanía, por el hecho de serlo e independientemente de su adscripción social (y de su posición en el sistema laboral y productivo), un conjunto de prestaciones así como unos determinados ingresos, es decir, un cierto umbral de protección social, por medio de políticas de carácter redistributivo que apoyadas inicialmente sobre la idea una ciudadanía laboral se

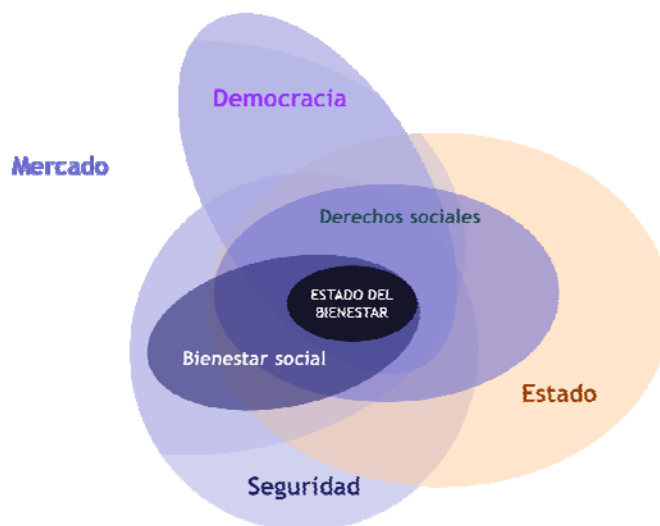
⁵⁷ Aunque para autores como Mishra, Gough, Abendroth, Doering, Forsthoft, García Pelayo, Rubio Lara o Ritter, entre otros, la social es la función determinante (que no la única) de la naturaleza del Estado del Bienestar. Asensi (2014: 25), por su parte, asocia el Estado Social a un modelo consititucional y el Estado del Bienestar a las políticas públicas orientadas a la satisfacción de necesidades sociales sin que estas se vean necesariamente reflejadas en dicho ordenamiento constitucional. Para una distinción entre Estado social y Estado del Bienestar, cfr. Schmidt (1998: 15).

⁵⁸ De esta complejidad da cuenta Hudson (2013: 3) para quien “el Estado del Bienestar está en el centro del debate de la política social, pero ni estudiosos ni políticos están de acuerdo sobre su dimensión y lo que significa para un país ser o tener un Estado del Bienestar” entre otras cosas porque las distintas experiencias nacionales del bienestar se plasman en muchas formas que van más allá de la prestación de los servicios sociales básicos. Es por eso que hay quienes, como Aliena antes que de Estado del Bienestar prefieren hablar de Estados de Bienestar en plural (1993: 9-10) o de funciones, políticas o realizaciones de bienestar de los Estados modernos (1993: 11-12).

⁵⁹ En el marco de la dialéctica clasista, la democracia constituye un elemento esencial de la legitimación del Estado. La confianza en la autonomía e independencia de este para arbitrar intereses enfrentados se sustenta sobre la representación política amplia de los grupos sociales articulada sobre un sistema de partidos que debería impedir su control clasista. Para García Pelayo (1987: 46-51) no basta, sin embargo, con una democracia política. Un verdadero y eficaz Estado Social solo puede construirse sobre un régimen democrático que incluya la democracia social y sus dimensiones económica y la empresarial.

proyectan con carácter universal. Algo así como la institucionalización del altruismo (Titmuss, 1971).

Gráfico III. 2 El espacio welfarista del Estado



La crisis del capitalismo industrial de las primeras décadas del pasado siglo (caracterizada en lo económico por la ingobernabilidad de las inestabilidades y por los lacerantes fallos de asignación del mercado)⁶⁰, acelerada por la Primera Guerra Mundial y especialmente virulenta a partir de la Gran Depresión de los años treinta, y, en general, el deterioro de la legitimidad política del paradigma liberal derivado de sus propias contradicciones y la esclerosis mostrada frente al acelerado proceso de cambio social en curso⁶¹, han otorgado al Estado un nuevo y decisivo rol como mediador de las relaciones socioeconómicas a partir de la segunda mitad del siglo XX. El marchito y resiliente Estado liberal no solo no podía limitarse a ser un gendarme de los intereses privados o una

⁶⁰ Un doble fallo del mercado incapaz de controlar un crecimiento económico irregular con continuos ciclos expansivos y depresivos, por un lado, y generador de profundas desigualdades e inestabilidades sociales, por otro. Esas disfuncionalidades contribuyen a la desmitificación de la sociedad civil y especialmente del mercado respecto de sus capacidades de autorregulación, al tiempo que crece la confianza en el papel del Estado como ordenador de la vida social y económica y se legitima y se “mitifica” su intervención y la transferencia de responsabilidades.

⁶¹ Para muchos, como, por ejemplo, Murard (1989: 115), la interpretación global del Estado del Bienestar está más ligada a la crisis política o incluso simbólica del sistema que a los problemas económicos.

instancia meramente subsidiaria en la resolución de sus conflictos, sino que se ha visto forzado a desprenderse de su carácter abstencionista y asumir el protagonismo de organizar las demandas competitivas propias de esos intereses para, con su directa participación, tratar de solucionar los problemas de desarrollo del capitalismo y evitar, así, el colapso de su modelo de producción. De esta manera, se ha transferido al Estado una función política de regulación considerada por el liberalismo como potestativa de la sociedad civil y del mercado⁶².

Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional (García Pelayo, 1987: 27).

En un contexto histórico marcado por la reubicación de los agentes productivos y la polarización de los ideales políticos como el que define los años centrales del siglo anterior, en el que, además, la confianza en un Estado interventor de esas características no puede separarse del clima de extraordinaria inseguridad provocado por los devastadores efectos de la guerra y de los enormes costes de reconstrucción posbélicos⁶³, el Estado del Bienestar representa una huida hacia adelante en la crisis del paradigma liberal planteada como un mandato a la autoridad pública, un mandato con finalidad económica que se vale de la lógica sociopolítica del espacio en que se propone para poder transformar la fisonomía del modelo vigente sin originarle excesivos conflictos estructurales en la

⁶² Se rompe así con el tradicional dualismo liberal entre sociedad civil y Estado en el que a este le correspondía una labor básicamente legislativa. Ese nuevo orden podría argumentarse con un simple razonamiento deductivo según el cual si en lo económico, político y social se generan inseguridades porque la sociedad ha perdido capacidad de autorregulación, ha de recurrirse al Estado para que, como agente que vela por la seguridad del sistema, se subrogue en las funciones que garanticen la estabilidad del mismo.

⁶³ Según González y Torres (1992: 31) “en síntesis, los desequilibrios del modelo de crecimiento vigente hasta entonces, la presión social para redistribuir la renta y la riqueza, la progresiva implantación del sufragio universal y el clima de consenso alcanzado durante la Segunda Guerra Mundial son factores que contribuyeron decisivamente a hacer realidad el *Welfare State* al finalizar esta contienda”.

Para entender el proceso de formación del Estado del Bienestar cf. Flora y Heidenheimer (1981).

transición⁶⁴. En este sentido, la dimensión práctica del Estado del Bienestar sería la de un Estado intervencionista con formato y proyección sociales.

Como actor privilegiado y clave de las sociedades en que opera, el esta forma de Estado Social se ocupa activamente de asegurar las condiciones para la reproducción del capitalismo potenciando el nivel de actividad económica, velando por la consecución y mantenimiento del pleno empleo, contribuyendo a socializar los costes de reproducción de la mano de obra y tratando de mitigar los efectos recesivos coyunturales que provocan los irregulares ciclos económicos en el mercado autorregulado. Eso por un lado. Pero además, como en su momento las primeras instituciones de Seguridad Social, es el instrumento del que se vale el capitalismo para la reducción de las pasiones políticas y la conflictividad social que pueden poner en peligro su conservación y prosperidad. Desde la Segunda Revolución Industrial, la expansión del capitalismo parecía no resultar factible sin una mayor participación del factor trabajo en sus beneficios y la inserción social de los grupos más desfavorecidos, es decir, estaba condicionada a la promoción de unas condiciones previas y mínimas de cohesión social.

El Estado del Bienestar responde, por tanto, al tiempo que a una función económica, a una apuesta pragmática de integración sistémica social y política. En realidad, esos cometidos de regulación y de bienestar son parte de una misma estrategia en la que la política social se presenta como un apéndice de la política económica. De hecho, el cuerpo teórico del Estado del Bienestar tiene su principal soporte en una doctrina económica, el keynesianismo, que desde finales de la Segunda Guerra Mundial encuentra en los postulados de Beveridge una metodología social que poner al servicio del Estado intervencionista⁶⁵. A su vez, Beveridge traslada al ámbito social las tesis keynesianas sobre planificación. Así pues, las propuestas económicas de Keynes, la idea de Seguridad Social de Beveridge y, junto a ellas, la ciudadanía social de Marshall constituyen los tres ejes del nuevo formato de Estado.

⁶⁴ Son varias y muy dispares las interpretaciones tanto académicas como políticas que se han elaborado para tratar de explicar la formación y el funcionamiento del Estado del Bienestar. Para un detallado análisis de las mismas cfr. Picó (1987).

⁶⁵ La afinidad entre el pensamiento keynesiano y el Estado del Bienestar es tal que autores como Offe, por un lado, o Anisi y Rosanvallon, por otro, denominan a esta forma de Estado interventor Estado keynesiano de Bienestar o Pacto Keynesiano, respectivamente.

Para el paradigma keynesiano, el equilibrio macroeconómico (principalmente entre producción y consumo) necesario para el crecimiento o la reactivación de la economía y la consecución del pleno empleo pasan, no por aumentar la oferta global como señalaba el paradigma clásico con la Ley de Say, sino, al contrario, por un incremento de la demanda agregada que estimule la producción a partir de su célebre ecuación⁶⁶:

$$Dx = Y = C + I + G + Ex$$

Las crisis económicas generadas por insuficiencia de demanda (caída del consumo o sobreproducción) y las disfuncionalidades del mercado, especialmente las que impiden la plena ocupación y, por tanto, el acceso a la riqueza social, no pueden superarse mediante mecanismos de autorregulación. Corresponde al Estado, por medio del gasto público⁶⁷, y aprovechando su efecto multiplicador, asegurar unos niveles adecuados de demanda global que favorezcan la buena marcha del sistema productivo facilitando la inversión y el consumo privados (empresarial y doméstico), a la vez que, si es preciso, actuando como consumidor y empresario, una fórmula que ya había tenido un precedente significativo en el programa antidepresivo conocido como “New Deal” que Roosevelt puso en marcha en los Estados Unidos en 1933. Un Estado planificador, distribuidor y manager, todo al mismo tiempo. Ahora bien, dado que, para Keynes, el Estado por sí solo no garantiza el crecimiento y la distribución de la riqueza, estas recetas no buscan una estatización de la economía sino una regulación coyuntural que ayude a equilibrar el funcionamiento del sistema económico⁶⁸.

Según este planteamiento, el gasto social, es decir, el gasto público dedicado a las políticas de bienestar, más que a una finalidad social, serviría, ante todo, a un propósito de estabilidad económica operando como un mecanismo de redistribución de la renta tendente a garantizar una capacidad mínima de consumo a aquellas personas y grupos que se benefician de sus servicios. De esta forma se compatibilizan la acumulación de capital y la redistribución de sus excedentes haciendo de esta la condición de la viabili-

⁶⁶ Donde la demanda agregada o global, en equilibrio con la oferta agregada, aparece formada por el consumo y la inversión privados, el gasto público y el balance del sector exterior.

⁶⁷ La inversión pública debe acompañarse de medidas de política fiscal progresiva (presión fiscal y bajada de impuestos) y de política monetaria (bajada de los tipos de interés del dinero).

dad de la primera. Lo económico justifica, así, el carácter social de las propuestas económicas keynesianas y el bienestar social pasa a convertirse en un necesario bien de consumo, el *leitmotiv* del neocapitalismo de posguerra en sus versiones “preposindustrial” y sucesivas.

Claro que, programado para ese cometido de reasignación como auténtico salario indirecto o salario social, el gasto social constituye uno de los pilares del Estado del Bienestar no solo desde el punto de vista de la instrumentalidad económica de Keynes (Estado distribuidor y redistribuidor) sino también, lógicamente, desde la perspectiva de la solidaridad universal contra las necesidades y riesgos sociales graves propuesta por Beveridge como fundamento de su modelo Seguridad Social (Estado al mismo tiempo distribuidor, redistribuidor y protector). De ahí que uno y otro, aun discrepando en la justificación ideológica, coincidieran en la necesidad de unos dispositivos sociales de intervención amplios. Ese carácter dual del gasto social⁶⁹ y del Estado del Bienestar es, precisamente, el principal soporte teórico de la socialdemocracia. Este paradigma ideológico, refugio de la izquierda democrática, ha encontrado en el Estado interventor de tipo keynesiano su propuesta económica y la base de su proyecto político⁷⁰.

La apuesta de integración sistémica que constituye el Estado del Bienestar se define, además de por ese modo de participación del factor trabajo en los beneficios del capital mediante una redistribución programada de la riqueza, por la estructura formal escogida para construir las bases de una sociedad cohesionada, igualmente en términos políticos, y fijar el marco relacional entre esta y el Estado paternalista. Esa estructura formal es la que corresponde al Estado democrático de derecho que emana de manera lógica y como formulación más acabada del Estado Social⁷¹.

Alcanzada la meta del sufragio universal en las sociedades democráticas, la lucha por los derechos políticos se traslada de lleno al ámbito de la reivindicación social. Entre lo

⁶⁸ Claro que el “alargamiento” de tal coyuntura ha supuesto que el *laissez faire* liberal se haya sido suplantado por la economía social de mercado en buena parte de las sociedades desarrolladas.

⁶⁹ Entre los que defienden ese carácter dual del gasto social está, por ejemplo, O'Connor (1981: 27) con su ya clásica obra *La crisis fiscal del Estado*.

⁷⁰ Cfr. Tèlo (1988).

⁷¹ Esta es la tesis de autores como Rubio (1991) o Merrien (1990: 45).

civil y lo político, lo social se presenta, especialmente desde ese momento, como un factor imprescindible para el gobierno de un régimen democrático (Donzelot, 1984: 13). En cierta manera, la “democracia social” quiebra el principio formal de igualdad política para dar contenido material al principio de igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades sociales. Como útil de gobernabilidad, el Estado Social o Estado Social Democrático de Derecho, además de ser uno de los mayores logros políticos del orden democrático del siglo XX (Doehring, 1986), constituye una de las señas de identidad del Estado Providencia capitalista frente a otras experiencias de protección social pública puestas en marcha por algunos regímenes totalitarios y, en concreto, ha sido la alternativa social del capitalismo durante casi medio siglo a los regímenes comunistas o de socialismo real con la Unión Soviética al frente.

Si por un lado la participación del Estado en el espacio de lo que se conoce como economía mixta representa una inversión del sistema de producción capitalista en progreso y en paz social, por otro, es la función que legitima tanto su propia posición de intermediario entre la realidad económica y las necesidades y aspiraciones colectivas como, igualmente, al sistema mismo. Y es que El Estado del Bienestar sustentado en las tesis de Keynes y Beveridge parte de una doble legitimidad política y social para convertirse en el más importante agente socioeconómico a partir de la segunda mitad del pasado siglo. Políticamente, lo permiten los renovados sistemas constitucionales de posguerra⁷² y un amplio consenso entre fuerzas políticas y sociales de los sistemas de

⁷² Aunque en Europa occidental fue la efímera Constitución alemana de Weimar (1919) la primera en plantear los principios del Estado Social reconociendo derechos sociales básicos (trabajo, educación, salud) y estableciendo que “el orden de la vida económica deber responder a los principios de justicia con el objetivo de garantizar a todos una existencia humanamente digna” (artículo 151), aspectos que, en general recogería la Constitución española de 1931 (artículo 46), no será hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se constitucionalice definitivamente la fórmula del Estado Social Democrático de Derecho. Así, la Constitución francesa de 1946 establecía una República “indivisible, laica, democrática y social” (artículo 1), la Constitución italiana de 1948 declara que “Italia es una República democrática fundada en el trabajo” (artículo 1) donde “todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social” (artículo 3) y la Ley Fundamental de Bonn de 1949 define a la República como “un Estado federal democrático y social” (artículo 20.1). Más tardíamente, recién comenzado el debate acerca de la sostenibilidad del Estado del Bienestar, otros textos constitucionales incorporan esa cláusula social. La reformada Constitución portuguesa de 1976 fija como un objetivos de la República “la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria” (artículo 1) y “la realización de la democracia económica, social y cultural, así como la profundización de la democracia participativa” en el marco de un “Estado de derecho democrático” (artículo 3). Por su parte, la Constitución española de 1978 instituye un “Estado social y democrático de Derecho” (artículo 1) responsable de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (artículo 9.1).

mocráticos para trasladar a la comunidad la responsabilidad explícita de garantizar un desarrollo sostenido y proporcionar a sus miembros unos niveles básicos de bienestar por vía institucional⁷³. Socialmente, es el resultado de un compromiso entre capital y trabajo del que el Estado interventor es albacea⁷⁴.

En resumen, tres son las acciones institucionales que, a juicio de Mishra (1989: 56), definen la especificidad del Estado del Bienestar:

1. La intervención en la economía para el mantenimiento del pleno empleo o un elevado nivel de ocupación.

⁷³ El consenso acerca del alcance de lo social entre las fuerzas políticas y sociales tiene una dimensión interna que se ve reflejada en los textos constitucionales (Ley Fundamental de Bonn de 1948 ó Constitución Española de 1978) y en la normativa que desarrolla los apartados sociales. Pero, igualmente, tiene una dimensión internacional. Lejos de estancarse, la normativa y preocupación supranacionales relativas a temas sociales son crecientes. En este ámbito, tres son los principales actores: la Organización de Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas –artículo 55–, Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 –artículo 25–, Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 u organismos como la UNESCO, OMS o FAO), la Organización Internacional del Trabajo (Recomendaciones número 67 y 69 o Convenios números 102 y 107) y los Estados Europeos (Carta Social Europea de 1961 del Consejo de Europa o el “Derecho social” de la Unión Europea).

⁷⁴ Para Esping-Andersen (1985) “el sustrato que fundamenta y soporta al Estado social reside en el pacto que suscriben las organizaciones políticas de clase, como expresión de los intereses contradictorios históricos, en virtud del cual se acuerdan ciertos contenidos básicos que afectarán radicalmente a la forma de Estado, a la estructura económica y a las condiciones de vida de los ciudadanos”. Citado por García Herrera (1994: 136).

Offe (1982), por su parte, habla del pacto social keynesiano como un punto de encuentro entre capital y trabajo y dos principios a priori incompatibles de organización social consistente en un compromiso entre clases por el que la trabajadora acepta las reglas de la economía de mercado y la existencia del beneficio privado, es decir, la acumulación de capital, a cambio de una participación en los excentes de la producción que le proporcione seguridad material en sus condiciones de vida y el respeto a las reglas de la democracia (el mayor avance del Estado burgués). Según el sociólogo alemán, “la participación a través de un sistema de partidos competitivo hace que la democracia sea segura para el capitalismo y el keynesianismo y el Estado del Bienestar hacen al capitalismo seguro para la democracia” (1982: 225). Eso no tiene por qué implicar la necesaria neutralidad del Estado del Bienestar. Hay quienes como, por ejemplo, Esping-Andersen (1990: 23) o Hudson (2013: 3), piensan que, muy al contrario, contribuye a la estratificación social y puede reforzar las divisiones sociales.

“Como señala Offe, la tensión entre la democracia y el sistema de economía de mercado pueden evitarse, a pesar de las contradicciones teóricas que plantean ambos elementos, debido al desarrollo de los partidos de masas y la competencia entre ellos que, entre otros efectos, provocó su desradicalización ideológica, y además el desarrollo del Estado de Bienestar fue responsable de dicha compatibilidad. En definitiva, el Estado social pudo superar la tensión entre la libertad y la igualdad porque resultó ser una fórmula de compromiso que hizo necesaria, además de deseable, la vinculación entre ambos valores. Toda vez que por una lado la igualdad de oportunidades, aunque parezca paradójico, es esencial para preservar la libertad, y por otro lado, la estabilidad de la democracia depende en parte de una mínima garantía material” (Rubio, 1991: 450).

2. La oferta de un conjunto de servicios sociales de carácter universal, es decir, dirigidos al conjunto de la sociedad sin distinción de condiciones, así como de transferencias, todo ello para la cobertura de las necesidades básicas de la ciudadanía: educación, sanidad, pensiones, ayudas familiares y vivienda.
3. Mantenimiento de un nivel mínimo de vida entendido esto como un derecho social y no como caridad pública que se deriva de una responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos.

Sin embargo, estas actuaciones no responden a los mismos patrones, no son uniformes ni de igual intensidad en todos aquellos lugares donde el Estado puede calificarse como de *Welfare State*. En cada democracia occidental este adopta una forma particular que obedece básicamente a los niveles alcanzados de crecimiento económico durante las décadas de los 50 y 60, de legitimidad institucional para intervenir en la regulación de la sociedad y la economía y de universalidad de los servicios sociales (Fernández y López, 2006: 37-39) y, en definitiva, a cómo dirime formalmente la tensión entre los principios de libertad e igualdad. Y es que, además de normativo, el concepto de Estado del Bienestar es empírico, lo que dificulta tremendamente establecer cuáles son sus propiedades (Aliena, 1993: 9). Acotarlo exige un ejercicio previo de abstracción a partir del cual se sintetiza un modelo ideal y teórico de provisión social obtenido por simplificación de las distintas realidades *welfaristas* nacionales cuyo conocimiento pasa obligatoriamente por acercarse a la praxis de las políticas públicas que lo desarrollan y no por abordarlo de forma aislada⁷⁵.

3.2. Los mundos del bienestar de las democracias capitalistas

El acercamiento a la pluralidad empírica de los Estados del Bienestar nacionales, se viene haciendo desde un ejercicio de modelización deconstructiva consistente en la ex-

⁷⁵ Par Aliena (1993: 11) las distintas formas en que se presenta el Estado del Bienestar tiene los siguientes rasgos cuentan con una serie de características comunes: Es un Estado que provee seguridad económica y servicios sociales para algunas categorías de sus ciudadanos (cuando no para todos), 2) trata de redistribuir recursos verticalmente de ricos a pobre, 3) ha instituido derechos sociales de ciudadanía, 4) pretende la seguridad y la igualdad entre sus ciudadanos y 5) es explícitamente responsable del bienestar básico de los mismos.

tracción de aspectos comunes en torno a algunas variables explicativas tales como, entre otras, el rol desempeñado por el Estado y los servicios públicos que oferta (Titmuss, 1958), los derechos de los beneficiarios (Leibfried 1992b), la cuantía del gasto social (Bonoli, 1997) o el nivel de desmercantilización (*decommodification*) alcanzado en la provisión del bienestar en la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (familias) (Esping-Andersen, 1990)⁷⁶. Aunque son muchas las tipologías propuestas al respecto⁷⁷, ninguna de ellas agota, desde luego, la descripción del fenómeno ya que la realidad siempre es más compleja de lo que se retrata en una imagen fija⁷⁸. En términos generales puede asociarse la protección social de un país a algún modelo por su forma más característica o predominante aunque las políticas sociales desplegadas puedan responder a distintos planteamientos dependiendo de cada área de acción. Así, independientemente de la adscripción que se establezca, y por poner un ejemplo, en un mismo Estado podemos encontrar prestaciones universales, como frecuentemente lo es la educación, conviviendo con otras de carácter contributivo, caso de las pensiones de jubilación.

⁷⁶ Sánchez (1996: 25) agrupa estas variables en seis tipos: 1) Estructura ocupacional y régimen laboral; 2) Régimen de transferencias en los programas de garantía de rentas y tipo de derecho de acceso a la prestación; 3) Niveles desmercantilización entendidos como expresión combinada de la tasa de cobertura e intensidad de la protección; 4) Tamaño del sector público y niveles de gasto social; 5) Tipos de actuación pública mediando servicios o transferencias con relación a la provisión de bienestar e interrelación público-privado-comunitario; 6) Tipos cualitativos de estratificación; grado de desigualdad en la estructura de rentas; efecto redistributivo neto del sistema de bienestar; niveles de pobreza relativa teniendo en consideración las desigualdades étnico-culturales, de género y de ciclo de vida.

⁷⁷ Entre las principales tipologías del Estado del Bienestar encontramos las propuestas por Titmuss (1958 y 1971): residual, adquisitivo-realizativo e institucional-redistributivo; Wilensky y Lebeaux (1965): residual e institucional; Mishra (1984): pluralista y corporatista; Therborn (1989): intervencionistas fuertes, compensatorios blandos, orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar y orientados al mercado con escasa política de bienestar; Esping-Andersen (1990): liberal, conservador y socialdemócrata; Leibfried (1992b): anglosajón (residual), bismarckiano (institucional), escandinavo (moderno) y periférico latino (rudimentario); Siaroff (1994): liberal protestante, cristiano demócrata avanzado, socialdemócrata protestante y de tardía movilización femenina; Abrahamson (1995): Liberal, conservador, católico y posautoritario; Ferrara (1996): anglosajón, bismarckiano, escandinavo y sureño así como ocupacional y universal; Bonoli (1997) británico, continental, nórdico y sureño; Castles y Mitchell (1993): liberal, conservador, de hegemonía no jurídica y radical; Korpi y Palme (1998): de seguridad básico, corporatista, abarcador, dirigido y de régimen subsidiado voluntario; Rodríguez Cabrero (2004): liberal, conservador, socialdemócrata y latino; Ferragina y Seeleib-Kaiser (2011): socialdemócrata, cristianodemócrata, liberal, mediterráneo, radical e híbrido.

Un compendio explicativo de la mayoría de estas clasificaciones puede encontrarse en Sánchez (2014: 46-47), Ochoa (2009: 84-85) o Arts y Gelissen (2002: 148-151).

⁷⁸ Dicho lo cual hay que reconocer el valor analítico y, por qué no, pedagógico que aportan todas estas propuestas.

En resumen podrían agruparse la mayoría de los tipos que se han formulado del Estado del Bienestar en los siguientes seis modelos:

Tabla III. 3 Modelos de Estado del Bienestar

	Liberal	Conservador	Socialdemócrata	Mediterráneo
Aparición	Siglo XIX	Siglo XIX (finales)	Siglo XX (mediados)	S. XX (década 70)
Beneficiarios	Pobres	Trabajadores	Ciudadanos	Ciudadanos
Derechos sociales	No universales	No universales	Universales	Universales (salud, educación)
Fuerza de los derechos sociales	Mínima (no universales)	Alta (para empleados)	Máxima (universales)	Alta
Cobertura	Selectiva	Ocupacional	Universal	Mixta
Financiación	Impositiva	Contributiva	Impositiva	Mixta
Provisión	Pública / cuasi mercados	Mixta / ONGs	Pública / centralizada	Pública / descentralizada
Rol del Estado	Marginal	Subsidiario	Muy importante	Relativamente importante
Rol del mercado	Importante	Marginal	Marginal	Marginal
Rol de la familia	Marginal	Importante	Marginal	Importante
Pobreza	Problema individual	Problema individual	Problema social	Problema individual
Reducción de la pobreza	Baja	Media	Alta	Baja
Política de empleo	Activa	Pasiva	Activa (flexible)	Pasiva
Redistribución	Baja	Baja	Alta	Media
Equidad	Baja	Alta	Alta	Baja
Eficiencia	Alta	Baja	Alta	Baja
Desmercantilización	Baja	Media	Alta	Media
Desfamiliarización	Baja	Baja	Alta	Baja
Sindicatos	Bajo poder de decisión Afilación baja	Poder de decisión Afilación baja	Poder de decisión Afilación alta	Poder de decisión Afilación alta
Ideología política	Conservadora	Conservadora	Social	Conservadora Católica
Países de desarrollo	Países anglosajones. EEUU, Canadá y Australia	Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y Luxemburgo	Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega	Italia, España, Grecia y Portugal

Fuentes: Hicks y Esping-Andersen (2005), Moreno (2000:73) y Barroso y Castro (2010: 6).

1. Modelo liberal (residual, marginal).
2. Modelo conservador (continental, corporativo, bismarckiano).
3. Modelo socialdemócrata (universal, escandinavo, nórdico, corporatista integrado).
4. Modelo mediterráneo (sureño, latino)

5. Modelo de Europa central y del este.

6. Modelo báltico.

Los tres primeros se corresponden con el clásico esquema de los “tres mundos del Estado del Bienestar” de Esping-Andersen y estarían en buena parte próximos a esos otros modelos que Titmuss establece para la política social: residual, adquisitivo-realizativo e institucional-redistributivo, respectivamente. Podría decirse, que lo que caracteriza el tipo el liberal es el papel meramente asistencial del Estado, subsidiario al del mercado y al de la sociedad civil en el alivio de la pobreza. Por su parte, los modelos conservador y el socialdemócrata, institucionalmente más profundos, constituyen básicamente dos lecturas de la moderna Seguridad Social, laboral, contributiva y corporatista (bismarckiana), en el caso del primero, universal, no contributivo e igualitario (beveridgiana), en el del segundo.

Los tres “régimenes” de los que habla Esping-Andersen a finales de la década de los ochenta, aunque revisados con posterioridad (1999), no bastan, sin embargo, para aprehender el quehacer del Estado respecto de lo social, al menos en Europa. Es por ello, la doctrina ha ampliado para la región esta tipología con nuevos modelos resultado de alguna forma de hibridación de aquellos. En un primer momento incorporando, no sin debate⁷⁹, un “régimen” mediterráneo para los Estados europeos occidentales meridionales que, por circunstancias distintas, entre ellas la falta de libertades, han desarrollado un *welfarismo* tardío a partir del último tercio del pasado siglo, una vez que el concepto mismo de bienestar social público es sometido a revisión y la acción institucional comienza a replantearse. El tipo mediterráneo tiene rasgos propios que obedecen al fuerte peso de la familia, especialmente de la mujer⁸⁰, y de las microsolidaridades en la provisión del bienestar y a una forma intermedia de entender la protección social entre, según qué servicios, el modelo continental y el nórdico (Moreno, 2001: 70). Los da-

⁷⁹ Mientras el propio Esping-Andersen (1999) incluye a los países de la Europa del sur en el modelo continental, como una variante del mismo, otros como Ferrera (1996) defienden la existencia de un tipo específico para ellos.

⁸⁰ Un peso decreciente en la medida que estos países la mujer se ha ido incorporando masivamente al mercado de trabajo y que obligan a la revisión inicial del modelo tal como lo formulara Ferrera (León y Migliavacca, 2013).

tos más recientes de gasto en protección social en los países en los que se describe este modelo (España, Italia, Portugal y Grecia), pese a su mayor dinamismo desde los años ochenta, nos indican, además, una más que considerable menor generosidad de sus políticas públicas respecto de esos otros modelos⁸¹.

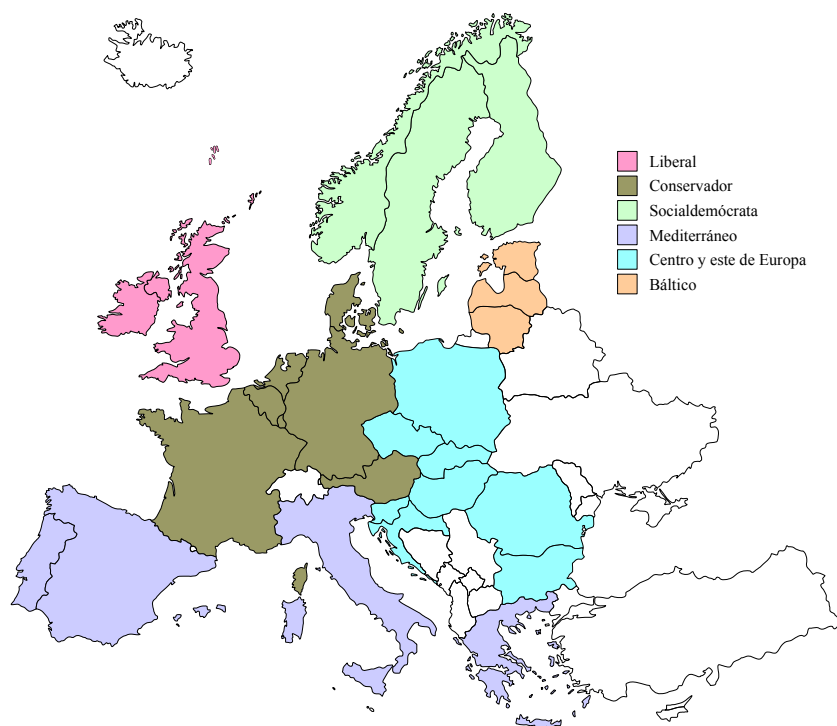
Los cuatro tipos de regímenes del bienestar vinculan sus configuraciones institucionales específicas a una cultura, doctrina y/o sistema de valores: 1. La protección de las categorías ocupacionales de la seguridad social (Continental); 2. Las prestaciones residuales y la mercantilización del bienestar en la lucha contra la pobreza (Anglosajón); 3. La extensión igualitarista de servicios universales y provisión pública (Nórdico); y 4. La subsidiariedad de la intervención de las administraciones públicas a la actuación de familias y sociedad civil (Mediterráneo). Tales lógicas de actuación han moldeado las distintas trayectorias del capitalismo del bienestar y han procurado equilibrios diversos en los derechos sociales (y la calidad de los mismos), las estructuras sociales y los mercados productivos (Moreno et al., 2014: 14).

Con posterioridad, se han descrito nuevos tipos del Estado del Bienestar explicativos de las nuevas estructuras de protección social que comienzan a desarrollarse a finales de los años noventa en los países del centro y del este de Europa una vez que estos abandonan el modelo socialista de planificación tras el desplome del orbe soviético. Además de un patrón que englobaría a la mayoría de estos países retornados a la democracia liberal, se distingue específicamente, por así decirlo, una vía báltica (Ochando y Soler, 2014). En ambos casos, aunque se conservan elementos de la tradición social precedente relativos básicamente al peso del Estado y a la universalidad de algunos servicios, bien podría decirse, simplificando en exceso, que son una mezcla entre políticas liberales y continentales. En el primer modelo, la baja presión fiscal y el volumen de la economía sumergida determinan un gasto social muy bajo respecto al contabilizado en el

⁸¹ Medido de manera per cápita en paridad de poder de compra (ppc), todos los países pertenecientes a los modelos continental y socialdemócrata gastan más que cualquiera de los mediterráneos y estos menos que la media de la Unión Europea a 15. España, por ejemplo, gasta en protección social casi un 60 por ciento menos que Luxemburgo, el país que más gasta, y casi un tercio menos que Finlandia, el que menos de este grupo y el límite superior de la media de la UE-15. Si la comparación es con Portugal, las cifras son aún más llamativas pues todos ellos gastan casi el doble o más del doble (Finlandia alrededor de un 80 por ciento más y Luxemburgo aproximadamente un 175 por ciento más).

occidente continental y limitan la capacidad de proveer bienestar⁸². En los países bálticos, por su parte, buena parte de los instrumentos de la protección social se han remercantilizado.

Gráfico III. 3 Modelos de Estados del Bienestar en Europa

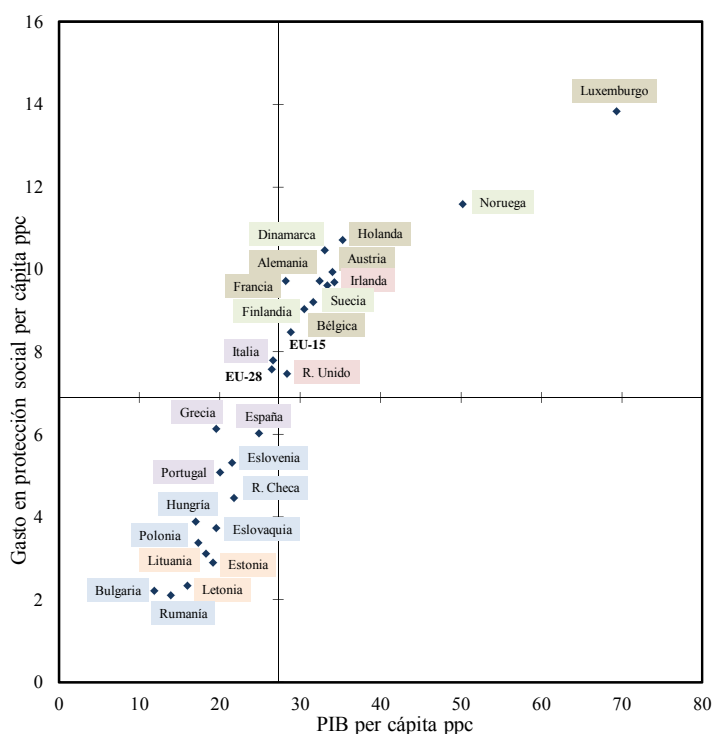


Ningún indicador por si solo es, desde luego, definitorio de un modelo u otro de Estado del Bienestar, más aún, cuando hay una tendencia comprobada a que estos compartan elementos en la medida en que la protección social y la provisión de bienestar se vuelven más complejas⁸³. Ahora bien, algunos cuantitativamente objetivos revelan que, en cierta manera, esas agrupaciones se producen y siguen siendo analíticamente válidas. Por ejemplo, cuando hablamos del volumen de las políticas sociales, en términos de generosidad o esfuerzo, o del cumplimiento de sus objetivos.

⁸² Muy alejado de la media de la UE-15. Por ejemplo, Eslovenia el país más generoso de la Europa del este en protección social dedica a cada ciudadano (ppc) algo menos del 40 por ciento que Luxemburgo o del 60 por ciento de Finlandia, mientras Rumanía y Bulgaria en torno al 15 y 23 por ciento, respectivamente.

⁸³ En un interesante artículo Adelantado y Calderón (2005) describen, aunque poniendo en duda su continuidad, una tendencia a la convergencia de los modelos europeos de bienestar tras un análisis de la evolución del gasto público en protección social, la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza en catorce países entre 1992 y 2001.

Gráfico III. 4 Modelos de Estado del Bienestar europeos según gasto en protección social pública y PIB per cápita en miles de € (ppc) (2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En Europa, el cruce del gasto público en protección social per cápita considerado en paridad de poder de compra con el producto interior bruto (PIB) tomado en la misma unidad de medida (gráfico III.4)⁸⁴ muestra, además de una casi perfecta correlación entre las dos variables (los más ricos gastan más en protección social), justamente a los países incluidos en los modelos continental y socialdemócrata concentrados por encima del gasto medio de la Unión Europea a 15 (UE-15)⁸⁵ y, con excepción de Luxemburgo y

⁸⁴ Respecto del total del gasto social público considerado en porcentaje del PIB esa tendencia es algo menos evidente.

⁸⁵ Se toma como referente, aquí y repetidamente más adelante, a la Unión Europea a 15 (UE-15) por representar este conjunto de Estados el núcleo de Europa occidental.

El gasto en protección social considerado sobre una media UE-28=100 para 2012 arroja valores que apuntan a la misma agrupación al tiempo que reflejan la enorme distancia entre modelos sociales: Luxemburgo (183), Noruega (153), Holanda (141), Dinamarca (138), Austria (131), Alemania (128), Francia (128), Irlanda (128), Suecia (127), Bélgica (122), Finlandia (119), Italia (103), R. Unido (99), Grecia (81), España (80), Eslovenia (70), Portugal (67), R. Checa (59), Hungría (51), Eslovaquia (49), Polonia (44), Lituania (41), Estonia (38), Letonia (31), Bulgaria (29) y Rumanía (28).

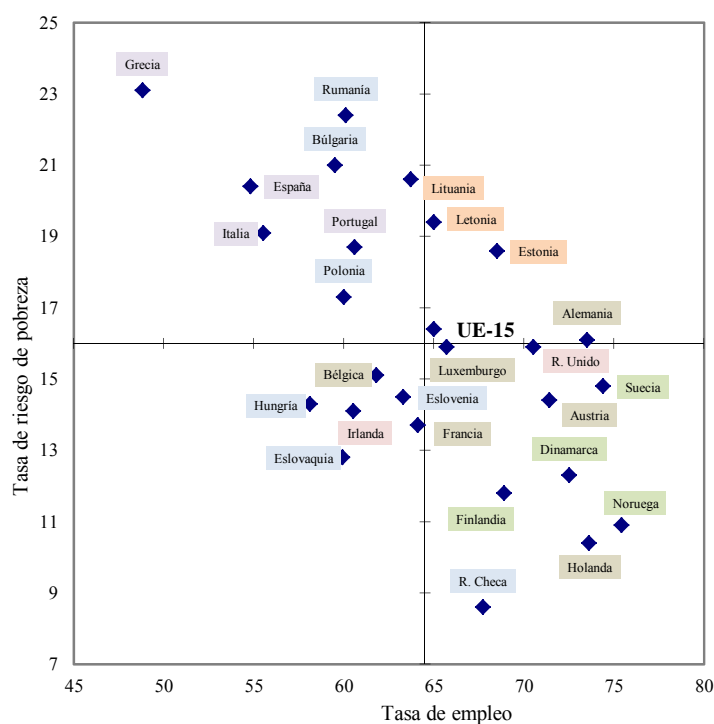
Noruega, con niveles de esfuerzo similares, los del modelo liberal en torno a esta y los de los modelos de reciente irrupción, de menos tradición y aún poco consolidados o en construcción, por debajo, los mediterráneos, y muy por debajo, los de Europa oriental.

En cierta manera, la observación de la prosecución de los objetivos que se plantea el bienestar en las democracias capitalistas también retrata un escenario parecido. Si cruzamos la tasa de ocupación con el riesgo medido de caer en la pobreza, por considerar dos variables asociadas, la una a los pilares económicos del bienestar keynesiano (plena ocupación para el sostenimiento de la demanda y del crecimiento), y la otra a sus fundamentos sociales (garantizar un mínimo vital), el resultado es el que nos muestra el gráfico III.5⁸⁶. Ciertamente, la tensión entre la eficiencia que se exige del sistema productivo para lograr movilizar el máximo de recursos humanos y el ideal de igualdad social se salda de diferente manera⁸⁷. Podría decirse que, actualmente y con los lógicos matices entre ellos, los Estados del Bienestar socialdemócratas, sobre todo, y, en su mayoría, los continentales son tan igualitarios como eficientes. También los liberales se aproximan a ese perfil⁸⁸. En cambio, los modelos periféricos responden a otros patrones. Los países mediterráneos y centro europeos practican, en general, políticas sociales poco eficientes respecto del mercado de trabajo sobre umbrales de pobreza más elevados. Los bálticos, por su parte y posiblemente por su mayor inclinación desmercantilizadora, resultan más eficientes aunque igualmente poco equitativos en comparación con los modelos de bienestar más vigorosos.

⁸⁶ Como cabría esperar, estadísticamente existe una fuerte correlación de signo negativo entre ambas variables ($r=-0,621$) según la cual a mayores niveles de empleo menores tasas de pobreza. Aunque en menor grado ($r=0,512$) esa correlación también se observa entre desempleo y pobreza.

⁸⁷ Claro que la eficiencia de las políticas sociales se puede medir también respecto de la disminución del riesgo de caer en la pobreza o de la desigualdad. Hecho el correspondiente cruce de variables los resultados son similares a los anteriores respecto de la agrupación de países en torno a modelos concretos de bienestar. Eso sí, la relación estadística entre ambas variables no resulta significativa de tal manera que un mayor gasto social no tiene porqué implicar necesariamente más igualdad ni menos pobreza.

⁸⁸ Si nos fijamos exclusivamente en la variable empleo observamos que los países nórdicos y anglosajones de Europa son los más eficientes ajustándose en el año 2007, justo antes de la crisis, a lo que marcaba la Estrategia de Lisboa para 2010: una tasa de empleo de al menos un 70 por ciento. Los países mediterráneos, en cambio, aparecían a la cola con las peores tasas de todas la Unión Europea. En 2014, de ese primer grupo de países, tan solo Irlanda aparece descolgada del objetivo aproximándose al mismo los mediterráneos.

Gráfico III. 5 Equidad y eficiencia de los Estados del Bientar europeos⁸⁹

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

3.3. Los treinta gloriosos

Desde su progresiva puesta en marcha en las democracias occidentales durante el pasado siglo, el Estado del Bienestar, en general (y en sus distintas versiones, en particular), lejos de experimentar un desarrollo constante, sostenido y homogéneo aparece marcado por varias etapas claramente diferenciadas que normalmente se identifican con su crecimiento, su revisión y la incertidumbre sobre su continuidad, tres edades del *welfare* que se asocian alegóricamente al oro, a la plata y al bronce, respectivamente (Morenó et al., 2014: 14), por la aparente decreciente intensidad del vigor de la acción

⁸⁹ Los datos son para 2013. La tasa de riesgo de pobreza está considerada respecto de un umbral del 60 por ciento de la renta mediana nacional después de transferencia sociales.

estatal pero que nosotros, a efectos de comprensión del fenómeno en Europa, preferimos ampliar a cuatro⁹⁰:

1. Una primera etapa dorada de formación y desarrollo hasta mediados de los años setenta, caracterizada por el crecimiento económico, la elevada ocupación así como por la expansión del gasto público y de las prestaciones sociales.
2. Una segunda etapa de crisis, remodelación y contención que se alarga hasta los primeros años noventa, a su vez con dos momentos. Un primer subperíodo, hasta los primeros ochenta, una “década ominosa” de ralentización económica donde se continua con la anterior dinámica de crecimiento del gasto público y la ampliación de la cartera prestacional y un segundo de recuperación y de conservación de las prestaciones, salvo en los países mediterráneos, que, con cuatro décadas de retraso, ponen en marcha sus Estados del Bienestar.
3. Una tercera etapa, la menos reconocible y la más controvertida desde un punto de vista analítico, duraría hasta mediados de la década pasada. En ella asistimos básicamente a un mantenimiento del gasto público y una redefinición del catálogo de prestaciones sociales. Es el momento de aparición de Estados del Bienestar emergentes como los de los países de la parte oriental de Europa.
4. Y finalmente, una última etapa, aún por explorar, de deriva, evidenciada (más que originada) con la crisis financiera de 2007, que acaba de abrirse y en la que debe decidirse el futuro a medio y corto plazo del *welfarismo* respecto de cómo se ha concebido en el último medio siglo.

Respecto de las funciones económicas y sociales perseguidas, los primeros momentos del *Welfare State* keynesiano de posguerra han sido los más brillantes. La recomposición del capitalismo y del Estado liberal que venía a suponer esta forma de Estado Social permitió un período de tres décadas de crecimiento, estabilidad económica, consenso político interclasista y paz social sin parangón en la moderna historia de Europa:

⁹⁰ Sin la perspectiva que da el tiempo, Dumont (1986: 31) establece tres períodos en la evolución de los sistemas de protección social a partir de 1973: un período de mantenimiento en los setenta, un período de moderación en los ochenta y una previsión de austeridad para los noventa.

los “treinta gloriosos” del Estado del Bienestar (Fourastié, 1979), la edad dorada con la alcanza su cénit y que el propio Moreno sintetiza así:

Los sistemas de protección social de la Europa occidental fundamentaron su expansión en las altas tasa de actividad laboral masculina, en la acción complementaria de la familia y en particular en el trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares (...). El acceso igualitario al consumo de masas había contribuido a fortalecer la demanda agregada y, en suma, al crecimiento económico sostenido. Se planteaba que las desigualdades poseían un carácter circunstancial y que los diferentes niveles socioeconómicos serían una mera función relativa a los procesos de movilidad social (generalmente ascendente) de los ciudadanos. Rico o pobre constituirían, por tanto, etapas de un perpetuo móvil en función de las capacidades y deseos por mejorar de los propios ciudadanos. Una combinación de políticas sociales, keynesianismo y segregación de género facilitó un crecimiento económico sostenido y la generalización del “trabajador próspero” (affluent worker), un tipo de empleado representativo de la práctica totalidad de la fuerza laboral asalariada de profesionales y técnicos varones (...). Los gobiernos gestionaron las economías nacionales con un alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de proveer políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y la familia no podían cubrir. Las consecuencias fiscales de tal provisión de bienestar social estaban legitimadas por el respaldo político de sólidas y amplias coaliciones interclasistas (Moreno et al., 2014: 16).

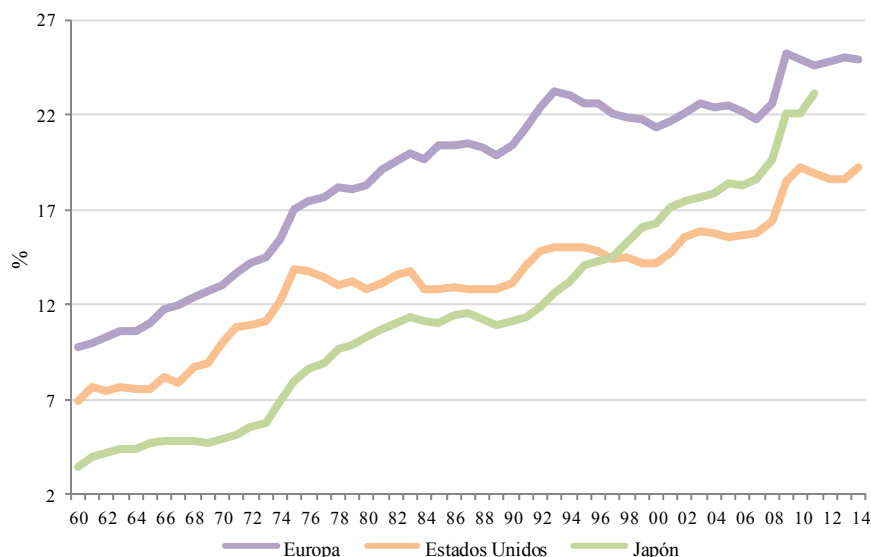
Si no posibilitó el éxito de aquellos años, algo siempre discutible, es evidente que al menos sí que coincidió con él y se realimentaron. Apoyado en la solidez de la norma social del empleo fordista, el Estado Social keynesiano se presenta en sus comienzos como el padre magnánimo que viene a suplir la torpeza filial de la sociedad civil para cuidar de sí misma ejerciendo un intenso rol tutelar. La fuerza de dicho papel es tal que simbólicamente podría resumirse en la caricaturesca imagen de la “Libertad amamantando al pueblo”⁹¹ y nutre ingeniosas metáforas como, por ejemplo, la que da vida a la teoría de la placenta social relativa a transición etaria de los jóvenes (Baigorri et al., 2004: 43 y ss.)⁹². Esa función y esa imagen se construyen sobre hechos empíricamente con-

⁹¹ Jugando con el título de la obra de Delacroix *La Libertad guiando al pueblo* de 1830.

⁹² Según la cual los jóvenes cada vez maduran más tarde por la sobreprotección a la que están sometidos y en la que se refugian derivada, entre otros motivos, por la acción paternalista de las instituciones estatales.

trastados e incontestables, causa y efecto los unos de los otros: el crecimiento de las prestaciones sociales básicas, del número de sus beneficiarios y, sobre todo, del gasto público, en particular del gasto social, su principal partida⁹³.

Gráfico III. 6 Gasto público en protección social en % del PIB (1960-2014)



Fuente: OCDE. Elaboración propia

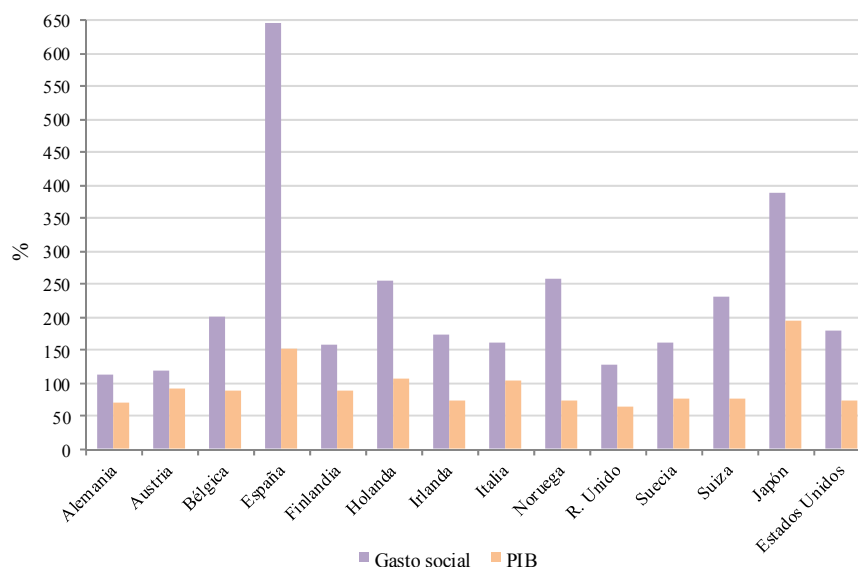
En efecto, los cincuenta, sesenta y setenta son décadas de una creciente participación estatal en la actividad económica que se refleja en una fuerte expansión del gasto público (OCDE, 1985b: 11-17.). En realidad, la particular “era dorada” de la presupuestación expansiva, por decirlo de alguna manera, se alarga hasta los primeros años ochenta en pleno debate sobre la funcionalidad del Estado del Bienestar y de sus instrumentos. En concreto, entre 1960 y 1982 el peso del gasto público en el PIB de los países de la OCDE aumentó un 45,3 por ciento para el conjunto de los mismos y casi un sesenta por ciento (55,6) en los europeos⁹⁴. Eso sí, las disparidades entre países, incluso entre los europeos, notables ya de partida, fueron grandes. El incremento se produce en todas las

⁹³ Los datos de gasto que utilizamos son todos nominales, sin deflactar, es decir, tal como aparecen en los presupuestos o en la contabilidad nacional más básica.

⁹⁴ Según cálculos hechos sobre datos de la propia OCDE (1985b). En 1960 el gasto público del conjunto de los miembros representaba el 28,5 por ciento del PIB de la organización y el 31,5 por ciento del de los socios europeos. En 1982 la participación se había elevado hasta el 41,4 y 49,0 por ciento, respectivamente.

funciones que lo componen⁹⁵ si bien la que más crece y dinamiza el presupuesto público es el dedicado a las políticas sociales (OCDE, 1985b: 18-25).

Gráfico III. 7 Incremento del gasto público en protección social y del PIB (1960-1973)



Fuente: OCDE y Banco Mundial. Elaboración propia

Así es. Hasta 1983, año en que se produce una severa inflexión, el gasto social se eleva de una manera formidable casi siempre con incrementos reales anuales sostenidos y bastante dispares, de tal manera que, nominalmente, se dobla en Europa⁹⁶ y en Estados Unidos y se triplica en Japón. Esa particular dinámica del presupuesto social se da especialmente hasta mediados de los setenta⁹⁷ financiado por unas elevadas tasas de crecimiento económico apoyadas en unos umbrales de ocupación que rozan en muchos casos

⁹⁵ El sistema SOCX de la OCDE incluye en el gasto público el relativo a defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección medioambiental, vivienda y equipamientos colectivos, salud, ocio, cultura y religión, educación y protección social (<https://data.oecd.org/fr/gga/depenses-des-administrations-publiques.htm>).

⁹⁶ Considerándola como el conjunto de 21 países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia.

⁹⁷ Entre 1960 y 1973 el incremento del gasto público en protección social (excluidas la función educación) en porcentaje del PIB fue del 48 por ciento en Europa, 64,9 en Japón y 60,1 en Estados Unidos. Entre 1974 y 1983 el ritmo se redujo a 29,3, 63,2 y 12,4 por ciento, respectivamente.

el pleno empleo⁹⁸. Y es que, en general, en esta etapa, si mucho crece la riqueza de los países desarrollados, mucho más lo hace su gasto social (gráfico III.7)⁹⁹, lo que indica un el tremendo esfuerzo del Estado para asegurar una oferta amplia de protección social de carácter básico (pensiones, educación, sanidad, prestaciones por desempleo) y, además, a cada vez más ciudadanos en la medida que los servicios que la desarrollan se universalizan¹⁰⁰.

La enorme escalada del gasto social en los presupuestos públicos en los albores del Estado del Bienestar no parece, sin embargo, que tenga que ver exclusivamente con las necesidades a las que trata de responder. Existen factores relativos al precio de los servicios y a las particulares condiciones de los beneficiarios que también influyen, y es que, como señalan González y Torres (1993: 286), “aunque se extendieron los servicios sociales básicos hasta abarcar a un mayor número de personas y mejoró su calidad, la mayor cuantía del gasto no supuso un incremento semejante en estos dos aspectos debido al encarecimiento de los costes y a los cambios demográficos”¹⁰¹. O lo que viene a significar que más gasto no implica necesariamente más ni mejor bienestar. Aunque camuflados por la suficiencia de los ingresos que proporcionaban economías a pleno

⁹⁸ Según datos de la OCDE (<https://data.oecd.org>) la tasa de paro promedio entre 1960 y 1974 para el conjunto de la OCDE fue del 4 por ciento y, tras reducirse el desempleo, en general, a partir de la segunda mitad de los sesenta, del 3 por ciento entre 1968 y 1973. Particularizando, el desempleo promedio en Alemania fue del 0,6 por ciento (1962-1973) y en Japón y Estados Unidos del 1,6 y del 4,4 por ciento (1955-1973), respectivamente.

⁹⁹ El gráfico se refiere exclusivamente al gasto en protección social pero resulta tremendamente revelador. La mayor expansión del gasto social nominal de esta selección de países se da en España, Noruega y Suiza, por este orden, con incrementos para el período que superan en más de un 200 por cien los de sus propios PIB, mientras la más modesta se observa para Austria, Italia y Alemania, donde el incremento está por debajo del 80 por ciento. Encontramos, además, que existe una significativa correlación estadística entre las dos variables (valor del coeficiente de correlación de Pearson, $r = 0,7451$), correlación que, aunque como bien es sabido no implica causalidad, apunta una tendencia clara.

¹⁰⁰ Un claro ejemplo lo encontramos la sanidad. Si en 1960 la cobertura sanitaria en los países de Europa occidental era del 83 por ciento, en 1973 alcanzaba el 94 por ciento con la mayoría de los Estados más desarrollados habiendo logrado la práctica universalización de sus sistemas de salud tal como habían hecho Reino Unido, los países nórdicos y, fuera de Europa, Japón desde muy temprano. Holanda, que no alcanza esos umbrales de cobertura pública hasta 2006, es la gran excepción.

¹⁰¹ Lo que explican de la siguiente forma: “En efecto, los costes de producción de estos servicios, especialmente los salariales, crecieron por encima del nivel general de precios de la OCDE, lo que no deja de ser significativo tratándose de un sector que requiere un gran trabajo intensivo y en el que la productividad fue baja durante estos años. Por su parte, el progresivo envejecimiento de la población, la disminución de la población activa trabajadora y el retraso en la incorporación de los jóvenes a la actividad productiva contribuyeron a aumentar el número de personas receptoras de estos servicios” (1993: 286).

rendimiento, desde un primer momento aparecen ya planteados, pues, problemas de eficiencia en la acción institucional así como serias tensiones fiscales (O'Connor, 1981).

Desde una perspectiva retrospectiva, aquel primer Estado del Bienestar puede decirse que ha marcado un antes y un después tanto en lo económico como en lo social y, pese a su cuestionamiento, aún hoy constituye uno de los pilares de las democracias europeas y, para muchos, la cara más humana del capitalismo posindustrial (Petrella, 1997). Por una parte, esta forma de Estado paternalista significó una revisión legitimadora de los fundamentos del modelo capitalista de producción que ha permitido su expansión en la era posindustrial y globalizadora como también de los principios del propio Estado liberal. Por otra, ha contribuido a vertebrar la convivencia social por medio de una acción redistributiva de la riqueza compatible con el crecimiento de la productividad y el cambio tecnológico y la institucionalización de los derechos sociales de ciudadanía. Si el modo de producción fordista favoreció el aumento del salario real y el acceso en masa al consumo privado (sociedad de consumo)¹⁰², las políticas de bienestar han favorecido el acceso generalizado a determinados equipamientos, prestaciones, bienes y servicios, como la salud y la educación (auténticos “salarios sociales”) o la garantía de recursos, que, bajo la tutela pública, han alcanzado la categoría de derecho positivo y la condición de elementos de civilización. La auténtica “revolución invisible” del Estado del Bienestar originario ha consistido, en definitiva, por un lado, en estimular y articular una sociedad desclasada mediante la creación de una clase media amplia promovida desde un marco de relaciones laborales institucionalizadas que, a su vez, ha permitido la integración sistémica del conflicto social, el fin de la lucha de clases y una mayor cohesión de las estructuras sociales, y, por otro, en elevar los estándares de vida de los miembros dicha sociedad.

¹⁰² La metodología de producción fordista parte de la integración del trabajador en la sociedad de consumo para asegurar un equilibrio entre oferta y demanda a nivel nacional. Se incluye a la mujer, cuyo salario eleva la renta familiar y, por tanto, la capacidad de consumo de esta. Un salario suficiente y estable por encima del nivel de precios, acompañado en ocasiones de ventajas sociales, es el núcleo de la relación entre capital y trabajo. La intervención del Estado (a través de subsidios directos o indirectos) se justifica para asegurar el crecimiento económico que garantice la no exclusión del mercado laboral del trabajador, o lo que es lo mismo, el sostenimiento del consumo.

Durante tres décadas el Estado del Bienestar proporcionó a las economías occidentales la estabilidad necesaria para un crecimiento sin precedentes¹⁰³. Además, desde su existencia, el desarrollo económico ha tenido una proyección innegable en los sistemas sociales de las mismas. En la Europa democrática el Estado se desprendió definitivamente de su función preventiva y pasó a intervenir activamente en la regulación social mediando en los contratos y el aseguramiento. Aunque con matices y peculiaridades según el país¹⁰⁴, la generosidad de los sistemas sociales y la marcha de la economía han estado ligadas de tal manera que, hasta la década de los setenta, el concepto de necesidad social se amplió con gran dinamismo, lo que derivó en un crecimiento acelerado del gasto en políticas sociales. La polarización internacional marcada por la Guerra Fría contribuyó a ese desarrollo de lo social caracterizado por la rápida extensión de la cobertura y una tendencia a la universalización de los sistemas de protección¹⁰⁵.

3.4. El siglo XX acabó en los 70'. La inagotable y angulosa crisis del Estado del Bienestar

A pesar sus logros, el fin de un largo desarrollo casi ininterrumpido de las economías occidentales en la primera mitad de los setenta ha lastrado toda la evolución posterior del Estado del Bienestar y, consecuentemente, de sus políticas sociales al operarse, desde entonces, una desconexión entre los espacios productivo y social que, sin embargo, ha acabado por someter la lógica social a los imperativos de la lógica económica. Las crisis económicas de ámbito mundial de esa década, tanto la de 1973 como la de 1979, y posteriores y, sobre todo, la crisis global y sistémica del industrialismo fordista, no solo pusieron de manifiesto los límites del Estado paternalista para regular los ciclos largos de la economía con intervenciones reguladoras sino que, al mismo tiempo, abrían el debate acerca de la compatibilidad entre objetivos económicos y sociales, de la funcionalidad de las políticas sociales en las economías de mercado y de la conexión entre ciclo

¹⁰³ Cfr. Marglin y Schor (1990) o Fourastié (1985).

¹⁰⁴ Cfr. Ritter (1991).

¹⁰⁵ Como forma de restar atractivo a la planificación del socialismo real fundamentalmente entre la militancia de la izquierda.

económico, nuevas formas de organización productiva y laboral y sostenibilidad de los sistemas de protección social

La explicación obedece a un relato muy conocido. El parón económico derivado de la crisis del petróleo de 1973 y el enfriamiento que lo siguió condujo, en particular en los países industrializados de tradición taylorista, a unos elevados niveles de desempleo e inflación en un escenario hasta ese momento insólito e imprevisto por la teoría económica, la estanflación¹⁰⁶. En buena lógica keynesiana el gasto público debía actuar como un mecanismo antidepresivo contribuyendo a animar el consumo para reactivar la economía. La expansión de las políticas sociales y sociolaborales durante la segunda mitad de los setenta respondía a ese objetivo, especialmente las referidas al mercado de trabajo, y lo hacía de forma congruente con el diseño del Estado del Bienestar y la teoría de los estabilizadores automáticos¹⁰⁷. De aquí una relativa comunión entre objetivos económicos y sociales, al menos en la inmediatez ya que, desde entonces, el gasto social ha seguido una dinámica compleja y propia de crecimiento no solo atribuible a factores económicos asociados a la demanda global y, como parecería lógico, a factores sociales, sino también políticos e ideológicos¹⁰⁸ derivados de la dialéctica que, en democracia, se establece entre la ideología subyacente en los discursos de los actores políticos y la acción programada de estos condicionada por el mercado electoral¹⁰⁹.

Pero, como se acaba de señalar, el aumento del gasto público y del gasto social, en particular, se producía no solo en un contexto deprimido sino al mismo tiempo, y he ahí la novedad, inflacionista. Como quiera que el control de la inflación exige, entre otras medidas, controlar también el gasto público, la expansión de las políticas sociales resul-

¹⁰⁶ Recesión e inflación, dos circunstancias cuya coexistencia en la teoría keynesiana no estaba prevista por excluyentes pero que, sin embargo, se dan al mismo tiempo desde 1973 al cambiar la naturaleza de la inflación. Esta fue resultado no de un sobrecalentamiento de la economía por exceso de demanda, sino de una elevación generalizada de los costes de producción.

¹⁰⁷ En su clásico manual Samuelson y Nordhaus (1996: 677) los definen como “la propiedad del sistema de impuestos y de gasto del Estado que amortigua los cambios de la renta del sector privado” y ello directamente, es decir, sin participación gubernamental intencionada alguna. En épocas de recesión se concentran básicamente en las transferencias directas de renta de las prestaciones por desempleo.

¹⁰⁸ Para un seguimiento del comportamiento del gasto social en los años anteriores y posteriores a la crisis de los setenta nuevamente cfr. OCDE (1985b).

¹⁰⁹ Para la escuela de la *Public Choice*, por ejemplo, la deriva institucional y el aseguramiento de mercados políticos son factores que han determinado una dinámica autónoma poco racional del crecimiento del gasto público Cfr. Buchanan y Wagner (1983).

ta contradictoria con la implementación de políticas antiinflacionistas y, en consecuencia, el regular funcionamiento del ciclo económico, un argumento más con que la teoría económica neoliberal trata de desacreditar el intervencionismo estatal¹¹⁰ y que ha sometido a una terrible disyuntiva a los gobiernos socialdemócratas desde el último cuarto del pasado siglo¹¹¹. El dilema al que debía hacer frente el Estado del Bienestar estaba en cómo combatir un desempleo y una pobreza crecientes sin alterar sustancialmente la estabilidad de los precios a sabiendas de que la política social es, por definición, inflacionista y el control de la inflación, lo que dificulta la creación de empleo mediante la acción institucional. Esta realidad ha obligado a los gobiernos a encontrar un delicado punto de equilibrio entre medidas económicas y sociales para lograr cierta compatibilidad en sus objetivos.

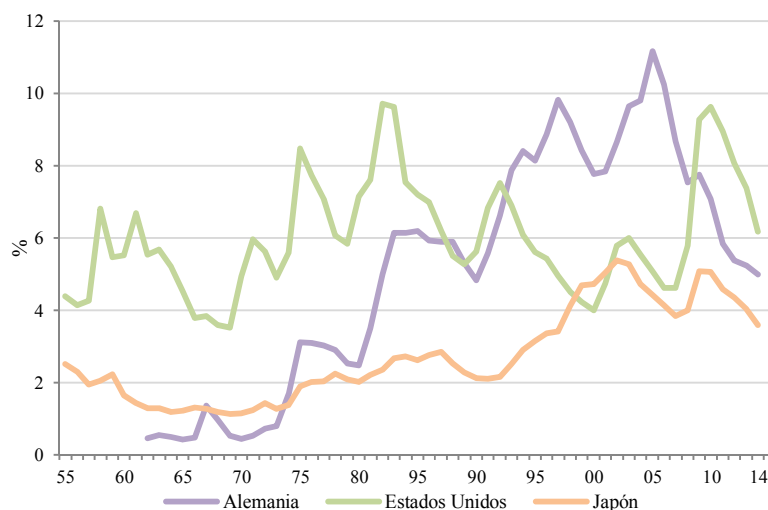
La crisis del Estado del Bienestar que se abre en los setenta tiene desde su inicio, por tanto, rasgos muy particulares que la distingue de otros períodos de recesión. En realidad, lo que se manifestaba con el final de ciclo de los “treinta gloriosos” no era otra nueva crisis económica, sin más. Tampoco una crisis bidimensional, económica y *welfare*, sino dos crisis podría decirse que “siamesas” que, aunque irrumpen en el mismo momento, comparten el contexto y giran sobre circunstancias comunes, tienen recorridos diferentes y características propias. La prueba está en que los ciclos económicos depresivos y de crecimiento se han alternado sin que el Estado del Bienestar haya dejado de estar en el punto de mira de la crítica porque, ya que, mientras cada crisis económica se han cerrado con nuevas etapas alcistas, la del Estado del Bienestar sigue aún abierta y se redimensiona con cada nueva recesión.

¹¹⁰ Para los defensores a ultranza del mercado la causa del enfriamiento económico reside en un excesivo intervencionismo estatal. Según las teorías monetaristas y de la oferta, el Estado debe renunciar a su papel de prestador de servicios ya que el desproporcionado volumen del sector público distorsiona el buen funcionamiento del mercado. Concretamente, el exceso de demanda que se deriva de las inversiones públicas no productivas como los subsidios u otras partidas del presupuesto social son el origen de una alta inflación (Fridman, 1982). La solidaridad es considerada, por tanto, como un obstáculo para la eficiencia económica, tal como defienden Hayek, Wolf, Rawls, Nozick o Simon. El fracaso de los regímenes socialistas del este de Europa durante los años noventa ha servido para revitalizar dicha tesis y la desconfianza en un Estado desmesurado.

¹¹¹ La disyuntiva entre eficiencia económica y solidaridad, entre favorecer el crecimiento económico a costa de su programa social y las demandas de sus bases electorales o sostener y potenciar este en detrimento del crecimiento económico, que de no llegar, lastraría el desarrollo social.

La de los setenta contagi3 los sistemas de protecci3n social. O, a la inversa, dependiendo del an3lisis¹¹², el peso del presupuesto social contribuy3 a ahondarla y prolongarla. Al margen de interpretaciones, lo emp3ricamente cierto es que el d3ficit p3blico y la presi3n fiscal para sostenerlo se dispararon en aquellos a3os y no por ello el desempleo, enquistado desde entonces en la mayor parte de los sistemas econ3micos occidentales (gr3fico III.8), sobre todo los europeos, como un mal estructural, dej3 de crecer¹¹³. Se concluye, en consecuencia, que el Estado del Bienestar y las pol3ticas sociales no funcionaron como el remedio antic3clico pretendido. Desde ese momento, los conceptos de crisis y l3mite han sido consustanciales al de *Welfare State* y este ya no ha vuelto a ser igual al de sus a3os dorados.

Gr3fico III. 8 Desempleo en las principales econom3as de la OCDE



Fuente: OCDE. Elaboraci3n propia

¹¹² El dilema entre austeridad y crecimiento, entre Hayek y Keynes, t3rminos entre los que se mueve el debate para tratar de superar la crisis financiera de 2007 en la Uni3n Europea y, en general, en los pa3ses desarrollados, forma parte, por tanto, de una vieja discrepancia entre los que, como Reinhart y Rogoff (2010), reclaman el adelgazamiento del Estado y los que, como Krugman (2009), se inclinan por pol3ticas expansivas.

¹¹³ Desde entonces Europa ha convivido con tasas de desempleo estructural especialmente elevadas: entre el 9 y 10 por ciento de media entre 1983 y 2014. Es m3s, se ha acabado por asumir que el pleno empleo es una quimera, un objetivo que en la mayor parte de los pa3ses econ3micamente m3s desarrollados no pasa del eslogan de tal manera que, en t3rminos pr3cticos, asistimos en cada uno de ellos a una redefinici3n din3mica del concepto respecto de tasas social y pol3ticamente tolerables.

Antes de adentrarnos en las dimensiones de esta primera gran crisis del Estado del Bienestar (o, al menos, su primer gran episodio) parece oportuno contextualizarla. En este sentido resulta obligado referirse a algunos hechos de naturaleza transversal y estructural que trascienden lo meramente económico para impregnar lo sistémico y que forman el sustrato material donde germinan los supuestos males del Estado interventor y *welfarista* al abrigo supraestructural del pensamiento neoliberal y del individualismo posmoderno que carcomen la idea de solidaridad sobre la que se construyó. Hechos estrechamente interconectados sobre los que planea permanentemente la duda acerca de si constituyen verdaderas condiciones causales de la crisis o simplemente son argumentos sobre los que construir y justificar el mencionado debate acerca de la funcionalidad del paternalismo estatal. Hechos de los que, en definitiva, no se puede prescindir para entender el seísmo desatado sobre Estado Social de posguerra y que han venido a poner en jaque todo el edificio de la ciudadanía laboral que se había venido construyendo desde finales del siglo XIX. Tratando de sintetizarlos, nos referimos en concreto a:

1. Una nueva división internacional del trabajo resultado de la internacionalización y globalización de los procesos productivos. La reasignación de tareas a escala planetaria coincidiendo con el fin del proceso descolonizador, además de poner de manifiesto la obsolescencia de los Estados nación y de sus políticas para garantizar por sí mismos el crecimiento económico y unos niveles “deseables” de empleo, ha generado un taller global de bienes y servicios abastecido por un mercado de trabajo igualmente global carente de una regulación social específica y propia que, desde entonces, está tensionando a la baja los sistemas de protección social más regulados, particularmente los europeos, por efecto de la desigualdad laboral y salarial entre los distintos sistemas de relaciones laborales (dumping social)¹¹⁴.

¹¹⁴ Y no solo por efecto de la deslocalización productiva. En la Unión Europea, la propuesta inicial de la llamada directiva Bolkestein relativa a la prestación de servicios en el mercado interior (Directiva 123/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo) proponía para la misma el principio del país de origen según el cual el prestador de servicios podía estar vinculado por la legislación de su Estado de proveniencia. Esto levantó la alarma entre quienes consideraban que ello podría fomentar una competencia desleal sustentada en la protección social, en concreto, por la menor tutela laboral de los países de nueva incorporación, lo que en la cultura popular se ha venido a conocer como el “síndrome del fontanero pola-

2. Influida por este hecho, al que también condiciona, una creciente segmentación los mercados laborales nacionales originada, entre otros motivos, por las nuevas formas de división técnica del trabajo (modelos de producción flexible) que desplazan al agotado modelo fordista, la reingeniería, la terciarización de la economía y su progresiva financiarización en detrimento de la actividad productiva o la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral. Todo ello ha provocado cambios en la estructura del empleo, tanto de las categorías profesionales (*insiders*) como, particularmente, del desempleo (*outsiders*), nutrido con los expulsados de ámbitos productivos excedentarios de mano de obra, especialmente de la industria y que adquiere carácter estructural. Como la global, también la segmentación laboral interna ha provocado fragmentación en los sistemas de protección social soberanos además una marcada tendencia a su desregulación, especialmente en el ámbito de las relaciones laborales (flexibilización).
3. Notables transformaciones en la estructura social. Por una parte, se trata de cambios que tienen que ver con la transición demográfica posindustrial como resultado del envejecimiento de la población y la caída de las tasas de mortalidad y natalidad, pero también con movimientos migratorios netamente laborales¹¹⁵ o con la redefinición de los modelos familiares derivados de los nuevos estilos de vida, producción y consumo que acabarán alterando los perfiles de las microsolidaridades primarias. Por otra parte, se consolidan transformaciones de tipo cualitativo en la estratificación clasista por cambios en las reglas de adscripción. La hegemónica¹¹⁶, insaciable y desactivada políticamente clase media comienza a erigirse en juez y parte al mismo tiempo de la acción del Estado¹¹⁷.

co”. Aunque el principio se modificó por medio de numerosas excepciones a su aplicación, el debate sobre el dumping social que encierra está lejos de estar cerrado.

¹¹⁵ Nos referimos, en concreto, a una emigración originaria de los países de Europa del sur (España, Portugal o la antigua Yugoslavia) así como de Turquía y del Norte de África que proporcionaría fuerza de trabajo para la recuperación de los países más industrializados de Europa tras la Segunda Guerra Mundial y cuyo flujo se detuvo a partir de la crisis de principios de los años setenta.

¹¹⁶ En sentido gramsciano.

¹¹⁷ Ciertamente el Estado del Bienestar está hecho por y para la clase media, pero en la medida que está ve colmada sus expectativas materiales durante los años dorados se vuelve crítica. Como ya señalara O'Connor (1981) esa crítica se mueve entre aquellos grupos que se rebelan por la reducción del gasto social o la merma en la calidad de los servicios que este financia y que reclaman la profundización cualitati-

Volvamos sobre la crisis del Estado del Bienestar y, por ello, de los sistemas de protección social. La que comienza en los setenta es una crisis estructural e integral del modelo del bienestar keynesiano de posguerra que afecta a todos sus pilares: económicos, sociales, políticos, ideológicos e, incluso, éticos y que es tridimensional, es decir, se ha desarrollado o, para ser más exactos, se sigue desarrollando, básicamente en tres dimensiones: fiscal, de eficacia y de legitimidad (Rosanvallon, 1995a y Perrin, 1985)¹¹⁸.

En primer lugar, se trata de una crisis fiscal causada por la dificultad de financiar el desarrollo de políticas públicas, hecho que se origina tanto por una significativa minoración de los ingresos como por un incremento del gasto del Estado¹¹⁹. Esta circunstancia se ha traducido fundamentalmente en importantes déficits presupuestarios estructurales y crónicos y, dependiendo de las coyunturas, en una elevación de la presión fiscal de (tipos impositivos, nuevos tributos) con los que sostener los servicios, intolerable para el capital y mal recibida por las clases medias acomodadas. El desplome de la actividad económica y los altos niveles desempleo y, durante algún tiempo, de inflación explicarían la menor recaudación estatal por caída de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales de trabajadores y patronos. Por su parte y generalizando, el incremento estructural del gasto público sería el resultado de la acción combinada tanto de la puesta en marcha de políticas públicas intencionales de reactivación como del funcionamiento automático de mecanismos de compensación de rentas (subsidios de desempleo), como

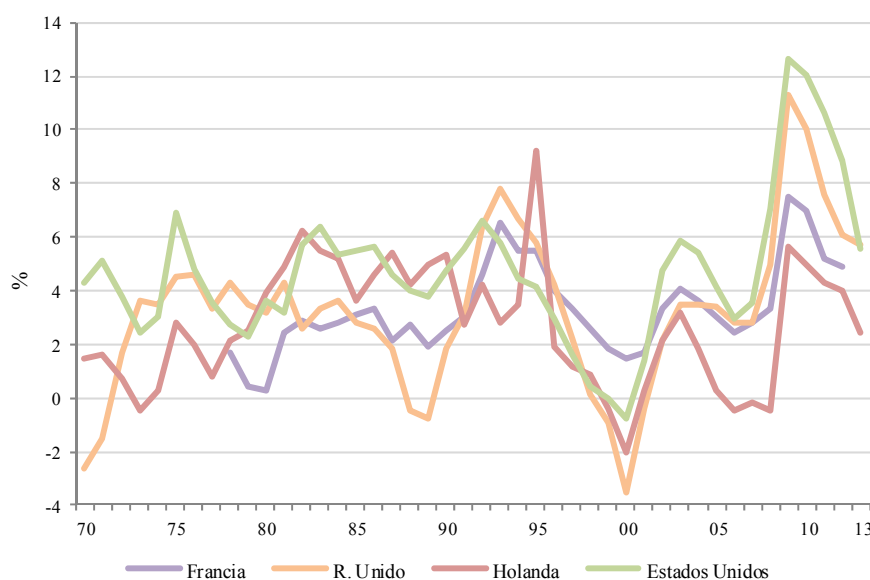
va del *welfare* y aquellos otros que se muestran reticentes al sostenimiento de las políticas sociales con un incremento de la fiscal.

¹¹⁸ Rosanvallon incluso establece una secuenciación temporal de las dimensiones la crisis del que denomina Estado providencia. Habla así de una crisis financiera en los años setenta, de una crisis ideológica en los ochenta fruto, a su vez, de sendas crisis de eficacia y de legitimidad en la acción del Estado y, finalmente, de la crisis filosófica que se abre a partir de los noventa.

¹¹⁹ Para O'Connor (1981) el inevitable y estructural déficit fiscal en que incurre el Estado responde a un incremento del gasto superior al de los ingresos originado por tres razones. La primera se produce por una progresiva socialización de los costes del capital y los gastos sociales de producción (aunque no de los beneficios, que se distribuyen en forma privada) como consecuencia de una doble y contradictoria función asignada al Estado (y a su presupuesto) que debe crear y mantener, por un lado, las condiciones que hagan factible el crecimiento económico del capital privado, (función de acumulación) y, por otro, las condiciones de armonía social mediante la satisfacción de demandas sociales (función de legitimación). La segunda tiene que ver con una tendencia inflacionista en el sector público donde los costes salariales se elevan más que la productividad de forma que es preciso incrementar el gasto corriente para el mantenimiento del bienestar (efecto Baumol). La última, en fin, se debe a la ampliación de la acción del Estado del Bienestar que debe hacerse cargo de necesidades sociales crecientes no cubiertas por el mercado y, por tanto, de más beneficiarios (Ley de Wagner).

muestran las transferencias de los sistemas de la Seguridad Social. El crecimiento del gasto de carácter social obedecería, además, a especificidades causales que se corresponden con el aumento de las ayudas asistenciales con las que amortiguar los efectos de una fase de recesión sobre la ciudadanía, el incremento del número de inactivos resultado del envejecimiento de la población por el alargamiento de la esperanza de vida y la prolongación de los períodos de escolarización obligatoria junto a la expansión de la educación posobligatoria, las nuevas demandas sociales generadas por la sociedad de consumo y del bienestar engendradas en la bonanza económica de los años cincuenta y sesenta o la tendencia a la universalización de los sistemas de protección social y la complejidad que ello ha supuesto en su gestión.

Gráfico III. 9 Déficit público en algunas de las principales economías de la OCDE



Fuente: OCDE. Elaboración propia

A propósito del déficit público, coincidimos con la conclusión que González y Torres (1992) extrajeron de su análisis de las cuentas públicas para los países de la OCDE. Para estos autores el desequilibrio de las mismas en las décadas de los setenta y ochenta viene determinado por la coyuntura económica, y aunque es resultado de la actividad

correctora institucional¹²⁰, no por ello puede achacarse el incremento de este únicamente al grado de desarrollo de las políticas sociales en esos años, y menos aún a las intencionales. Al menos no como única variable explicativa, antes y ahora. Eso sí, ese “rebelde” y crónico déficit, tan difícil de controlar, y la enorme deuda pública estructural a la que arrastra, en general muy superior a cada uno de los presupuestos de las administraciones públicas occidentales a los que desarrolla con el pago de los intereses que conlleva financiarla, son los que a partir de los noventa han empujado a los gobiernos a practicar políticas de ajuste sobre el gasto público y, en particular, sobre el gasto social como la partida que tradicionalmente más ha crecido de este (gráfico III.10). A tenor de los datos (tabla III.4), el empeño no está resultado tarea fácil¹²¹.

Tabla III. 4 Déficit y deuda públicos e intereses de la deuda en la UE-15 (valores promedio)

	1995	2000	2005	2010	2014
Déficit					
Millones €	-480.321,9	25.811,5	-253.824,2	-731.037,7	-370.888,5
% PIB	-5,3	1,3	-1,0	-6,9	-2,7
Deuda					
Millones €	4.555.556,7	5.479.789,0	6.632.409,3	9.229.854,9	11.766.316,6
% PIB	67,7	56,0	54,1	70,4	89,2
Intereses					
Millones €	337.614,1	312.855,9	284.349,4	306.270,7	330.834,6
% PIB	5,0	3,3	2,3	2,3	2,6

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En segundo lugar es una crisis de eficacia respecto de las funciones encomendadas al Estado. Además de mostrarse incapaz de controlar los ciclos económicos, el Estado del Bienestar ha venido demostrando serias dificultades para lograr, en la manera que lo ha-

¹²⁰ Como parece obvio, las variables gasto total, gasto social, deuda y déficit prestan un significativo grado de correlación estadística.

¹²¹ Basta con fijarnos en el déficit y en la deuda consolidada del conjunto de los Estados de la UE-15 en 2014 de la tabla que hemos elaborado con datos de Eurostat (promedios no ponderados) para comprobar la magnitud de sus dimensiones. Ese año, el déficit de todos ellos superó los 370 mil millones de euros equivalentes a un 2,7 por ciento de media en cada PIB nacional, la deuda pública rozó los 12 billones de euros, un 89,2 por ciento de media respecto de los PIB, y el pago de los intereses de la deuda alcanzó los 330 mil millones de euros, lo que supone un 2,6 por ciento de la riqueza de cada Estado.

bía hecho garantizando las condiciones para el crecimiento económico durante tres décadas, otro de sus grandes objetivos, el de la equidad material, identificado con la lucha contra la pobreza y la igualdad social. Las políticas públicas y, en particular, las sociales no habrían sido lo suficientemente redistributivas tal como describe esa “ley de hierro del bienestar social” conocida, con la expresión acuñada por Merton (1968), como “efecto Mateo”¹²². Según este y aplicado a esta materia, los grupos más desahogados, fundamentalmente, las clases medias, son los que proporcionalmente más se benefician de los sistemas de protección social, mientras los grupos de renta más baja reciben prestaciones relativamente pequeñas, incluso, marginales, y ven condicionado su acceso a las prestaciones por obstáculos de carácter social, cultural, administrativo o jurídico no siempre fáciles de salvar. Ello nos conduce a la conclusión de que la calidad del bienestar institucional y, sobre todo, la igualdad social, como uno de sus principios básicos, no dependen necesariamente del volumen de recursos que se asignen para conseguirlas cuando la capacidad redistributiva de los mismos aparece distorsionada¹²³. Menos aún de enunciados normativos meramente formales. De hecho, a veces países con menos gasto público social por ciudadano presentan un mejor bienestar e, incluso, reparten más equitativamente su riqueza (gráfico III.11)¹²⁴. No es solo un problema de beneficios, sino también de beneficiarios. Desde perspectivas contrarias al mantenimiento del Esta-

¹²² Formulado sobre la idea recogida en la Parábola de los talentos de que el que más tiene más recibirá y el que poco tiene menos percibirá (Mateo 25: 1-149). Cfr. Deleeck, Van den Bosch y De Lathouwer (1992).

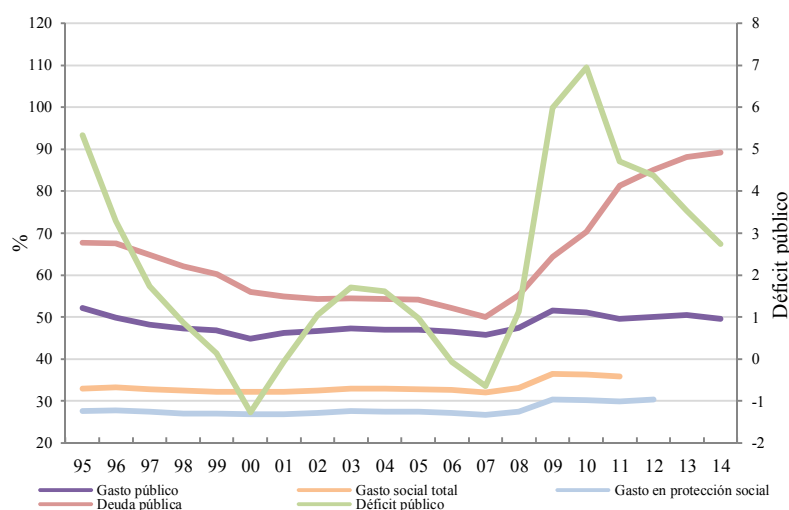
¹²³ Algo que ya apuntamos con anterioridad. No obstante esos fallos en la redistribución de la riqueza no impiden eso que se ha venido a llamar “el espejismo psicológico de la redistribución” por el que la mayor parte de la ciudadanía percibe que el Estado es la institución que mejor garantiza su bienestar material

¹²⁴ Para valorar el efecto redistributivo en la renta hemos utilizado el índice Reynolds-Smolensky resultante de la diferencia entre los índices de Gini (o la separación de la curva de Lorenz) bruto y neto, es decir, antes y después de impuestos y transferencias. Respecto de los datos manejados señalar que, para el año 2012, de igual forma que se observa una clarísima correlación estadística de signo inverso entre la cuantía del gasto público en protección social per capital en paridad de poder de compra y la desigualdad en la distribución de la riqueza (índice de Gini) de tal forma que los países con políticas sociales más generosas son los más igualitarios, no se aprecia correlación alguna entre dicho gasto y el índice de redistribución utilizado. O lo que es lo mismo que acabamos de apuntar: no siempre un mayor esfuerzo presupuestario se traduce en más homogeneidad material de la sociedad. Nos encontramos así que países como Portugal, con un bajo gasto social para el conjunto de la UE-15, es más redistributivo vía institucional que el de otros, como Suecia y, sobre todo, Luxemburgo socialmente muy generosos en términos cuantitativos. Claro que también están aquellos otros (Alemania o Holanda) en los en los que ambas variables aparecen relacionadas positivamente.

Un apunte más, no hemos encontrado relación alguna entre el grado de igualdad de rentas (minoración del índice de Gini) y el volumen de gasto social en los últimos años y, en concreto, desde la crisis de 2007.

do del Bienestar habría una segunda lectura referida al sostenimiento de una pobreza estructural permanentemente subsidiada incapaz de salir de la trampa de la dependencia *welfarista*.

Gráfico III. 10 Gasto público, gasto social total, gasto en protección social, déficit público y deuda pública UE-15 en % del PIB (1995-2014)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia¹²⁵

He aquí, pues, argumentos por los que los niveles de desigualdad y pobreza se habrían mantenido relativamente constantes, y en determinados períodos como el actual incluso crecientes, en lugares en los que la generosidad y el esfuerzo del Estado del Bienestar son elevados. Es por eso que, lejos de favorecer, en cierta manera la tendencia a la universalización y a la expansión de la protección social ha contribuido, paradójicamente, a dificultar la capacidad de nivelación social del Estado al debilitar la intensidad de sus programas de acción que, pese al creciente volumen de su gasto, se plasma en un empobrecimiento de la calidad de las prestaciones y los servicios públicos.

¹²⁵ Se han utilizado valores promedio sin ponderar. No se disponen de datos para Grecia hasta 2010.

Distinguimos aquí entre gasto público social total, en el que se incluye el educativo, y gasto público en protección social para enriquecer el análisis comparativo. Más adelante regresaremos sobre la información de este gráfico.

Precisamente la satisfacción de nuevos usuarios y de nuevas demandas con recursos cuyos costes de oportunidad han sido cada vez mayores y la calidad de la provisión social nos llevan a la cuestión de la productividad pública. Existiría, pues, otra supuesta razón por la que Estado del Bienestar no es eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, su falta de eficiencia en la gestión de modelos sociales caracterizados, en general, por la rigidez y la opacidad de unas estructuras desmesuradas por sus costes, sus dimensiones y su grado de burocratización. La eficiencia, un concepto siempre espinoso en el ámbito de los servicios públicos ajenos como deben estar al principio de rentabilidad económica si entendemos que la suya debe ser social y una de las grietas por donde, al amparo del incontestable argumento de la racionalidad, percola a lo público la cultura de la empresa, de lo lucrativo, contribuyendo a vivir al discurso remitificador del mercado en que aquella, la eficiencia, aparece reñida con la equidad¹²⁶.

Finalmente, es una crisis de legitimidad derivada de las anteriores. Deuda pública, relativa capacidad de igualación y transformación social, ineficacia e ineficiencia¹²⁷, argumentos suficientes todos ellos como para plantear la enmienda del modelo estatal democrático de bienestar por el resquebrajamiento de sus bases conceptuales. Las disfuncionalidades del Estado del Bienestar junto a las promesas insatisfechas de los actores políticos con responsabilidad de gobierno por el desbordamiento de la capacidad institucional para satisfacer las inelásticas demandas sociales suponen el debilitamiento del modelo de intervención *welfarista* aunque no de la economía de mercado capitalista como sistema¹²⁸. La deslegitimación del Estado por pérdida de credibilidad es propor-

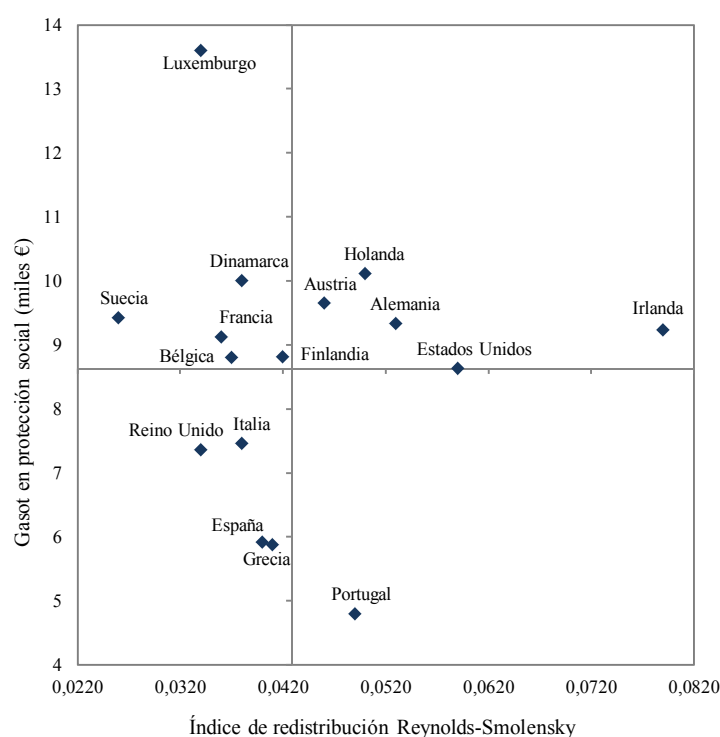
¹²⁶ Para Navarro (1997: 46 y ss.) es esta una falsa dicotomía, lo mismo que lo es contraponer equidad y crecimiento económico. No solo no estaría demostrada causalidad entre desigualdad y productividad, sino que empíricamente parece obvio que, entre las economías desarrolladas, los países más igualitarios son también los más eficientes.

¹²⁷ O mejor sería formularlo así: deuda pública contrastada, capacidad de igualación social discutida, ineficacia sugerida e ineficiencia proclamada.

¹²⁸ Claro que esta idea, bastante extendida, hay que tomarla con cautela ya que, en realidad el peso económico del Estado en la riqueza nacional no solo no ha disminuido, sino que en muchos casos se mantiene constante cuando no aumenta, por lo que puede decirse que, en la práctica, sigue existiendo un sólido consenso sobre el modelo de economía mixta. Por ser más precisos y apoyar esta afirmación con cifras, por ejemplo el gasto medio (no ponderado) de las administraciones públicas respecto del PIB fue en 2013 del 45,2 por ciento en los países de la OCDE, del 47,9 por ciento en los países europeos de la organización y del 50,3 por ciento en los de la UE-15. En economías con un grado de intervencionismo estatal más atemperado como son Japón y Estados Unidos, esa participación del gasto público fue del 42,3 y 38,7 por ciento, respectivamente, luego de que en este último se redujese desde el 42,9 por ciento alcanzado en 2009.

cional a la pérdida de confianza en su funcionalidad, en lo público en general, creciente entre las clases medias, su razón de ser y su sustento, y a la relegitimación del mercado como institución reguladora. Si el Estado es incapaz de cumplir con las responsabilidades encomendadas, mejor cuanto menor sea su presencia en los órdenes económico y social, se esgrimirán desde su reconquistada hegemonía los acólitos del paradigma neoliberal para el que, como proclamaría dogmáticamente Ronald Reagan, el Estado es un problema y no una solución. Queda expedita la vía remercantilizadora para la deconstrucción, al menos parcial, del Estado Social democrático de derecho¹²⁹.

Gráfico III. 11 Gasto público en protección social per cápita (ppc en €) e índice de redistribución EU-15 y Estados Unidos (2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Exponemos a continuación una serie de consideraciones, algunas de ellas compartidas (González y Torres, 1992), sobre la prolongada e inconclusa crisis del Estado del Bienestar clásico:

¹²⁹ No parece casual, por tanto, como nos recuerda Petrella (1997: 48) que la OCDE (cfr. 1981), una institución de inspiración claramente liberal, fuese la primera en hablar de la crisis del Estado del Bienestar.

1. La crisis no lo es de la protección social, sino de un modelo específico de esta, el modelo keynesiano-beveridgiano de posguerra, aunque progresivamente el modelo laboral también se verá afectado.
2. El Estado del Bienestar no es el desencadenante de las crisis económicas pero el déficit y la deuda pública que genera puede contribuir a agravarlas dependiendo de cómo cada país se gestione su acción institucional.
3. La crisis lo es integral ya que no solo se ha debilitado el soporte económico del Estado sino, igualmente, su marco social, político y cultural, como demuestra que no se haya intentado su “reconstrucción” en tiempos de bonanza.
4. La crisis de legitimidad que está experimentando este modelo de Estado no supone la del sistema económico, que gana en autorregulación.
5. Las transformaciones experimentadas por el Estado del Bienestar son diferentes en cada país por lo que obedecen no solo a razones económicas sino también políticas e ideológicas.
6. La crisis económica que sacude al Estado del Bienestar eleva la polarización social económica y política de tal manera que los segmentos sociales más desfavorecidos se alejan del bienestar material y del poder político.
7. En este contexto, surge la necesidad de un nuevo pacto social sustitutivo del antiguo pacto interclasista que redefina las relaciones entre los distintos grupos sociales y el Estado. Dicho pacto, reorientador del Estado del Bienestar, es un factor más de su deslegitimación.
8. Todo esto, sin embargo, no es suficiente como para proponer el total desmantelamiento del Estado del Bienestar, sino su remodelación. Las previsibles consecuencias sociales y electorales no lo hacen social ni políticamente aconsejable.
9. El recorte en políticas sociales y la menor progresividad fiscal resultado de esa remodelación contribuyen a la espiral deslegitimadora del Estado y a un deterioro de la confianza en lo público al tiempo que fortalece las tendencias afines al mercado.

La crisis económica de los setenta favoreció, en fin, la ruptura del consenso de posguerra acerca del modelo keynesiano de desarrollo y de la función social del Estado. Los detractores del *welfarismo* público han venido defendiendo fervientemente desde entonces la necesidad de adelgazar el Estado (cuando no de desalojarlo) y recortar los sistemas de protección social. Sus defensores, en cambio, continúan considerando operativo el paternalismo benefactor estatal, si bien existe cierto grado de consenso entre ellos en que es preciso su adaptación a la sociedad posindustrial y a las necesidades de protección social del momento (Navarro, 1997). Tras el enfrentamiento doctrinal subyacente, huérfana de la potencia reivindicativa del pasado, una mutación de las ideas de solidaridad, igualdad y justicia social que habían sido válidas desde mediados del siglo XX. Desde esas nuevas reglas de lo social, lo que se abre a partir de los noventa y principios del presente siglo no es solo es una nueva fractura en su provisión pública que obliga a repensar el Estado del Bienestar y casi el Estado nación liberal mismo, sino todo una serie de itinerarios por explorar en la forma de hacer bienestar en el marco de una nueva ciudadanía social. El Estado liberal se sume en otra metamorfosis en la que las estructuras socioeconómicas que lo han identificado van a ir transformándose para adaptarse a las realidades posindustrial y noeposindustrial mucho más volátiles.

Veamos algunos momentos de ese proceso ya casi medio centenario.

3.5. Nuevos estados *poswelfaristas*. Del Estado del Bienestar a la sociedad pluralista del bienestar

El fin de los “treinta gloriosos” del bienestar keynesiano reabre con crudeza, en efecto, una dialéctica, durante años latente por complementariedad, entre la lógica de la economía, de la economía política, y la de la ciudadanía social que es fácil de identificar: la distribución de recursos escasos entre necesidades ilimitadas, entre ellas la de alimentar la plusvalía del capital, fundamento de la primera, enturbia la construcción y ampliación de los espacios de solidaridad, razón de ser de la segunda. En un escenario, el de los ochenta, fundamentalmente a partir de su segunda mitad, marcado por el inin-

terrumpido incremento de las demandas sociales¹³⁰ y el creciente peso de la deuda, por un lado, y la contención del déficit público mediante el control del gasto público y la rebelión fiscal de las clases medias¹³¹ con la aquiescencia de las fuerzas contrarias al paternalismo público, por otro, el Estado encalla en un especie de disonancia cognitiva institucional a la hora de abordar sus funciones de regulación y de provisión social. Las necesidades crecen y los recursos para cubrirlas no tanto, ni aumentado la presión fiscal, ni en momentos de ciclo alcista, por lo que la sostenibilidad del bienestar se va complicando a medida que el cociente entre esas dos variables se empequeñece.

Bajo esos condicionantes, la cobertura del bienestar comienza a articularse mediante procesos en los que concurren y rivalizan por los beneficios sociales grupos organizados con intereses distintos, incluso en espacios universalizados, en una especie de competición darwinista. La primera gran embestida que recibe el modelo de Estado provisor provoca así una deriva hacia las viejas recetas corporatistas utilizadas por las democracias occidentales para la articulación de la representación política y la puesta en marcha del Estado Social laboral de tipo *bismarckiano* propio de la Seguridad Social, primero, y del Bienestar, con posterioridad. Claro que, en sociedades donde el modelo de relaciones industriales fordista ha perdido relevancia como el eje de la ciudadanía laboral y social y sus actores capacidad de interlocución institucional, esa confrontación *lobbística* se amplía más allá de los intereses de capital y trabajo. A las organizaciones patronales y sindicales de clase, a los partidos políticos de masas y al propio Estado se unen ahora en la disputa por los recursos (escasos) una pléyade de nuevos *stakeholders* tanto de orientación no lucrativa (nuevas formaciones políticas, profesionales y de oficio, confesiones, asociaciones y fundaciones de lo más variado) como provenientes del sector lucrativo representando intereses económicos y empresariales de lo más variopinto.

Esta forma de participación de la redistribución *welfarista* supone no solo una especie de regresión en la organización de lo social, sino que implica cambios estructuralmente significativos.

¹³⁰ Es verdad que, en general y exceptuando la periferia mediterránea, cada vez más de tipo cualitativo relativas a derechos y no tanto a prestaciones materiales y, por tanto, con menores implicaciones presupuestarias.

¹³¹ Tanto por la subida de impuestos como por el recorte en políticas sociales que estos financian.

En primer lugar, supone una quiebra del principio de universalidad sobre el que se había construido el Estado del Bienestar de posguerra y, por tanto, una merma de la legitimidad del modelo de provisión redistributiva que representa en la medida que las expectativas de una mayoría social no se ven convenientemente satisfechas. La ruptura de la universalidad se traslada de manera visible a la remercantilización selectiva de determinadas prestaciones, lo que viene a representar una revisión implícita del pacto keynesiano para el sostenimiento de la provisión pública del bienestar.

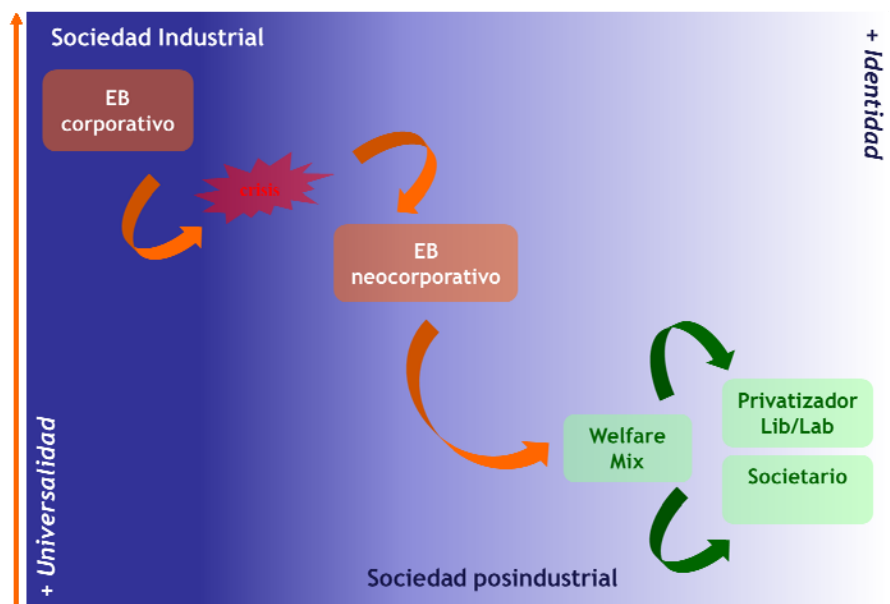
Pero sobre todo, y en segundo lugar, supone un refrendo cuasiformal a la segmentación del espacio social que, *de facto*, se puede decir que ya había comenzado desde el instante en que se describen deficiencias en la redistribución vertical. Y no solo la válida, sino que la amplía. Se produce, así, la marginación de segmentos sociales, cada vez más numerosos, con escasa fuerza y débil organización que quedan fuera del amparo público, pero también del privado¹³². Su marginación lo es en todos los órdenes, económico, político y social, lo que favorece una creciente desafección sistémica de buena parte de la sociedad con consecuencias cada vez más explícitas. Una de las más inmediatas sería la desconfianza en los partidos y en los actores de las relaciones laborales como instrumentos de representación y participación política y la irrupción de grupos difusos y no dirigidos como alternativa. Esa desconfianza se extiende a los servidores públicos como custodios de un institucionalismo normativo cada vez más cuestionado y contestado. De una gradual deslegitimación de los mecanismos de interlocución formal del sistema no sería difícil inferir un potencial deterioro de las bases de la forma de democracia operante en el modelo de Estado social de derecho, y de todos estos factores, una recuperación de niveles de conflictividad social propios de otros tiempos.

¹³² La expresión fraccionaria de esta realidad ha ido variando a medida de que la exclusión social ha crecido cuantitativamente. Así, hemos oído hablar en diferentes momentos de la sociedad de los dos tercios, de los cuatro quintos, de los nueve décimos, del ochenta-veinte, fórmulas explicativas todas ellas de una dualización que identifica segmentos sociales en situación de precariado o improductivos en los márgenes del sistema cuando no fuera de ellos y, en todo caso, socialmente irrelevantes.

En escenarios como los que describen estas fórmulas la segmentación de la protección social puede llevar a un peligroso cóctel en que coexistan los servicios universales y los beneficios de carácter horizontal de clase sustentados fundamentalmente en las relaciones laborales manufactureras con la situación de exclusión de un creciente y desclasado precariado y de los definitivamente *outsiders* del sistema.

Con su respuesta conservadora, el neocorporatismo *welfarista* habría contribuido así a erosionar los dos pilares básicos del orden constitucional y el modelo civilizacional del occidente europeo, la democracia y la solidaridad. Cuestionado sobre su capacidad de gestionar aquello para lo que se creó, el Estado democrático y social se ha visto obligado a una retroacción sobre funciones y legitimidades en las que se ve reconocido y que, entiende, le facilitan una gobernabilidad cada vez más complicada. La seguridad sería, sin duda, una de ellas. Esa así como se ha visto reforzado su rol disciplinario y de control social (Inza, 2014), fundamental en una sociedad con cada vez más perdedores y menos mecanismos de protección que debe ser *entetizada* para desactivar cualquier posibilidad de rearme ideológico contraria a su *statu quo*¹³³.

Gráfico III. 12 Metamorfosis del Estado del Bienestar



El Estado del Bienestar neocorporativo, como forma madura del *welfarismo* clásico no es, sin embargo, una fórmula eficiente en el complejo y volátil contexto de la sociedad del neoposindustrialismo de finales del siglo XX y principios del actual. No lo es desde el instante en que la lógica corporatista de sus actores no es capaz de dar acomodo a las necesidades de la nueva ciudadanía social, más inmateriales y fragmentadas, sobre

¹³³ Acerca del *entetamiento* y sus intencionales efectos narcóticos sobre la sociedad, cfr. Salas (2007).

las bases de una ciudadanía laboral-industrial obsolescente y recortada recuperada para el aligeramiento del Estado. Así, es. Ya nos hemos referido a cómo la profunda transformación de las relaciones laborales (terciarización, segmentación, flexibilización) concomitante con los cambios en la estructura social (redefinición de los criterios de estratificación, cambios demográficos, en las estructuras familiares, etc.) han determinado que sea preciso una redefinición del concepto de ciudadanía sobre un estatus jurídico operativo más allá de la igualdad formal proclamada.

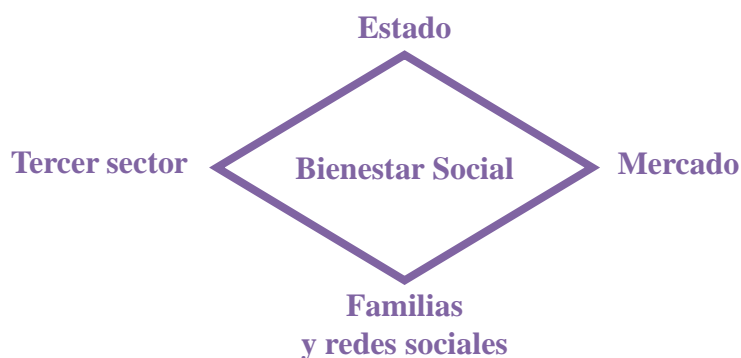
El nuevo orden *poswelfarista*, que en buena parte lo es también *posmaterialista* y en el que el Estado Providencia tiene dificultades de encaje, reclama diseños más flexibles para los sistemas de protección que den cabida a nuevos tipos de demandas e integren a un mayor número de actores con intereses legítimos y para los que las recetas de tipo corporatista son insuficientes cuando no imposibles. De ahí, precisamente, la idea de *poswelfarismo*, entendida no como ruptura, sino como adaptación a lo que exige la nueva cuestión social o, mejor dicho, las nuevas cuestiones sociales.

Criticado y asediado por el discurso neoliberal, desmitificado en forma proporcional a la remitificación del mercado, condicionado por el nuevo marco de relaciones sociolaborales y de producción más desregularizado, flexible y global, también más financiariado¹³⁴, desautorizado por una parte de la clase media, decepcionada, presionado por los cambios en la estratificación social y oculto para los perdedores del sistema, al Estado del Bienestar se le abren tres teóricos horizontes para su continuidad a partir de los últimos años del siglo XX (Herrera y Castón, 2003: 119-120) e incuestionablemente desde la convulsión sistémica que ha supuesto la crisis financiera de 2007:

¹³⁴ Para Ruesga (2012) la financiarización de la economía en la práctica no solo ha supuesto un reparto de rentas mucho más favorable para el capital que para el trabajo, sino que ha perjudicado claramente la actividad del sector público y, en consecuencia, ha salpicado al Estado del Bienestar. Además de asumir el rescate de entidades privadas en momentos críticos, el Estado ha tenido que hacerse cargo de los damnificados por el abandono de la actividad productiva de muchas entidades, por ejemplo, a través de cuantiosas políticas de desempleo, y todo ello con menores recursos, no solo por desplome de la actividad económica y, por tanto, de los ingresos fiscales, sino por el precio de la financiación en los mercado medido en tipos pero también forma de flexibilización laboral, reducción del gasto social, privatizaciones o la reordenación del sistema de pensiones.

1. Un horizonte continuista, complicado¹³⁵, en el que el futuro de la protección social pasaría por una recuperación y ampliación de las políticas sociales de carácter universal sobre la base del refuerzo del principio de solidaridad.
2. Un horizonte selectivista, políticamente delicado, en el que la continuidad del modelo de protección social pasaría por condicionar y hacer más selectivos los derechos de prestación, respecto de su configuración material pero, igualmente, limitando el acceso¹³⁶.
3. Un horizonte intermedio entre los dos anteriores, contemplado, en general, como la opción más plausible. Una “tercera vía” tipo *lib-lab* en la que la acción pública no universal se concentraría en los segmentos de población más necesitados, dejando al resto de la población mayores libertades de elección para opciones privadas.

Gráfico III. 13 Actores o instituciones productoras del bienestar social



Eso, como decimos, en la teoría. La práctica nos habla, en general, de una contracción de la acción pública en el ámbito del bienestar social que persigue descongestionar

¹³⁵ En la mayoría de los sistemas de protección europeos significaría desandar lo andado e materia de reformas, reconstruir lo ya deconstruido en momentos donde ni el discurso ni la coyuntura parecen propicios.

¹³⁶ Moix (1993:188) plantea la disyuntiva entre universalidad y selectividad respecto de los fundamentos de cada planteamiento. Mientras el de la universalidad es marcadamente político y persigue “reconstruir la unidad social de la nación, suprimiendo la discriminación y el consiguiente oprobio que pesan sobre los beneficiarios del Bienestar Social de carácter residual”, el de selectividad es de carácter económico, “representando el Bienestar Social una pesada carga que han de costear los ciudadanos con sus impuestos y siendo siempre escasos los recursos presupuestarios, concentremos éstos en los más necesitados”.

los sistemas fiscales de los Estados, como objetivo inmediato, y, no siendo viable social ni políticamente su liquidación, de un desmantelamiento selectivo de los servicios de protección para ofrecerlos a agentes privados, no necesariamente con ánimo de lucro, como propuesta mediata y ya no camuflada. Al fin y al cabo en una economía de servicios como la actual, los de bienestar son todo un reclamo, especialmente para las aseguradoras. Ese es el sentido que tendría la desregulación y remercantilización de algunos ámbitos de la política social o la laboralización de otros¹³⁷, por un lado, y la descentralización de algunas de las funciones de bienestar desde un punto de vista espacial (hacia lo local) y orgánico (hacia la sociedad civil) al amparo de un criterio (no neutral) de subsidiariedad, por otro.

Tabla III. 5 Espacios productores de bienestar social

	ESTADO	MERCADO	SOCIEDAD CIVIL	FAMILIAS Y REDES INFORMALES
Sector productor de welfare	Estado	Mercado	Tercer sector (privado social)	Sector informal (familias y redes primarias)
1. Principio de coordinación	Jerarquía	Competencia	Libre voluntad	Obligación personal
2. Oferente	Administración pública	Empresas privadas	Entidades del tercer sector (ONG)	Redes familiares, vecindad y amistades
3. Beneficiario	Ciudadano	Consumidor	Socio	Miembro de la comunidad
4. Reglas de acceso	Legales (derecho)	Capacidad de pago	Compartir una necesidad	Adscripción o cooptación
5. Medio de intercambio	Derecho	Dinero	Comunicación	Atención a la persona
6. Valor central de ingreso	Igualdad	Libertad de elección	Solidaridad	Reciprocidad (altruismo)
7. Bien alcanzado	Seguridad colectiva	Consumo	Actividades sociales	Compartir personal
8. Carácter del bien	Público	Privado	Relacionales secundarios	Relacionales primarios
9. Principal déficit	Déficits redistributivos y de atención	Desigualdades	Desigual distribución, falta de eficacia	Limitaciones de tipo moral en la libertad de elección

Fuente: Herrera y Castón (2003: 136)

Nos habla, también, la práctica, por tanto, de un proceso de despatrimonialización de la política social así como de una pluralidad de agentes que, como ya vimos, se suman

¹³⁷ En España, sin ir más lejos, el RD16/2012, de 20 de abril, ha vuelto a vincular la asistencia sanitaria a la condición laboral de tal manera que el ciudadano ha pasado de beneficiario a asegurado.

al Estado como oferentes de bienestar, bien en colaboración con este, bien de manera autónoma sobre la concurrencia de tres lógicas o iniciativas distintas, la pública, la privada y la social (gráfico III.13), articuladas sobre cuatro subsistemas cuyas principales características se detallan en la tabla III.5: el político, cuyo protagonista es el Estado en calidad de garante de los derechos sociales de ciudadanía y del principio de igualdad, el mercado, donde se compite por beneficios, el sector social como promotor de solidaridad privada y las redes primarias como un tejido informal de microsolidaridades¹³⁸.

Hacia ese nuevo estadio evolutivo menos monopolista o exclusivo del sector público y más participado es hacia donde se viene dirigiendo el reacomodo del Estado del Bienestar en la descomposición de aquella otra lógica, la neocorporativa. El *welfare mix*, se presenta, pues, como la expresión de un querer y no poder del paradigma *welfarista* keynesiano y de un no terminar de poder ni de querer de las fuerzas del mercado, cuyo *leitmotiv*, al fin y al cabo, no es la solidaridad sino el lucro. Y lo hace de dos formas bien distintas que Herrera (2001: 81-82) identifica con dos modelos que aquí interpretamos de la siguiente manera y que en la práctica coexisten y aparecen correlacionados:

1. Un modelo social liberal, que podríamos asociar a la tercera vía socialdemócrata pero también democristiana, es decir, al conservadurismo más moderado, orientado fundamentalmente a cohesión social por medio de la inclusión de los grupos sociales más desfavorecidos y cuyo eje principal sigue ubicándose en la dialéctica entre lo público-privado en la que el sector no lucrativo asume un rol menor de apoyo.
2. Un modelo societario y pluralista donde, a partir de una concepción subsidiaria de lo social (meso y micro), los distintos agentes contribuyen a la cohesión mediante estrategias autónomas ligadas a realidades y necesidades particulares, a veces incluso como *prosumidores* de bienestar.

¹³⁸ Aliena (1993: 15-16) distingue cinco marcos institucionales que distribuyen recursos a los individuos y familias con distintas lógicas: 1) El Estado (gobierno), cuyo principio guía es la equidad; 2) El mercado (compañías privadas de bienestar), orientadas por la capacidad de pago; 3) La economía (empresas), guiada por las habilidades profesionales; 4) El sistema de parentesco (familia y hogar) sustentado en la lealtad familiar; y 5) El mundo no lucrativo (asociaciones, fundaciones y los grupos informales) cuya acción se rige por la caridad y el altruismo.

El primer modelo nos remite a una corrección de los umbrales de cobertura y a un recorte de las prestaciones, el segundo a una reinterpretación del bienestar desde la subsidiariedad que, *a priori* y salvo que la realidad nos diga lo contrario, no habría que juzgar como retroceso.

Nos hallaríamos, así, ante dos de los escenarios más visibles y estudiados de lo que podría denominarse *neowelfarismo*, un *well-being* civil en el que “la política social se presenta como una función social difusa” (Herrera, 2001: 74) que se desarrolla en un complejo entramado de redes relacionales confeccionadas sobre, como se acaba de comentar, la desregulación y la descentralización. Solo desde estas premisas puede entenderse, por ejemplo, la implementación de *cuasimercados* de bienestar¹³⁹ o de comunidades de cuidados asistenciales (*communitiy care*¹⁴⁰) como parte de una estrategia integral de solidaridad pública y no como una cuña con la que diaclarar el Estado del Bienestar parapetada en programas políticos ocultos, o no tan ocultos¹⁴¹.

En cierta manera, podría considerarse que esta etapa de la mutación adaptativa del Estado Social paternalista desde la modestia institucional normativa como paradigma y desde una redefinición de las políticas sociales orientada por la remitificación del mercado y el discurso *lib-lab* es también la consecuencia de un morir de éxito. El Estado del Bienestar ha alimentado el modelo capitalista de producción favoreciendo el crecimiento económico y garantizando plusvalías al tiempo que ha revitalizado la sociedad civil redistribuyendo parte de esas ganancias, cuando la debilidad de ambas instituciones, que ahora le disputan el espacio, es, precisamente, el fundamento de su legitimidad. Quizá

¹³⁹ Los *cuasimercados* o mercados internos de bienestar son instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos con características propias de los mercados tales como la competencia, el precio, la toma descentralizada de decisiones o los incentivos monetarios (Albi, González y López, 1997). Su puesta en marcha se sigue del debate acerca de la eficiencia productiva y asignativa de las administraciones y se concretan en servicios donde la financiación (pública) y provisión (privada) aparecen diferenciadas, los precios se negocian entre financiador y provisor y las transacciones permanecen siempre dentro del ámbito público.

¹⁴⁰ Un tipo de intervención multidisciplinar que agrupa tanto a los encargados de garantizar la asistencia pública, como a las familias, voluntarios y la comunidad en su conjunto (cfr. Herrera: 1998).

¹⁴¹ Los dos discursos, cada uno desde atalayas ideológicas distintas, cuentan desde luego con argumentos sólidos. Entender, un concierto sanitario o educativo como un acto de ataque al sistema nacional de salud o al sistema educativos es algo tan fácil como entenderlo como un acto de salvaguarda. En cuestión de perspectiva.

no lo haya hecho mal del todo al fin y al cabo cuando, en parte, se ha inmolado en su función.

Desde finales de los años setenta y principios de los ochenta una oleada conservadora ha sacudido los cimientos del Estado del Bienestar. Para los sistemas de protección social también comienza, en definitiva, un nuevo período, el de su desarrollo paradójico en la era posindustrial tras su nacimiento en la era preindustrial y su generalización en la industrial (Richez, 1994: 174-176). Por un lado, continúa la tendencia a su universalización pero, al mismo tiempo, se cuestionan de manera generalizada sus realizaciones por el coste que conllevan y por incidir negativamente en el desarrollo de la economía.

A pesar del asalto conservador al Estado del Bienestar y de las deficiencias y carencias intrínsecas manifestadas por este, la denominada sociedad *poswelfarista* actual, es decir, la de la supuesta superación del Estado del Bienestar, no ha prescindido, curiosamente, del Estado como instrumento de regulación y, sobre todo, como columna vertebral de la protección social. Al menos eso es así en los países de Europa occidental, donde, a grandes rasgos, puede hablarse de un modelo social o de Estado del Bienestar propio, y en otros países que, con trayectorias diferentes, se están incorporando a la experiencia *welfarista* (Esping-Andersen, 1996: 20 y ss). El Estado del Bienestar no solo no ha sido desmantelado como pretende el “pensamiento único” neoliberal, sino que, sin grandes cambios estructurales, se mantiene en su esencia prácticamente intacto. La tesis de que el Estado del Bienestar constituye un logro al que es difícil renunciar estaría avalada, además, por la praxis política habitual que evidencia que los partidos tratan de maximizar sus beneficios electorales haciendo uso de las habituales políticas del Estado Providencia (Hibbs, 1977). Y es que “El Estado del Bienestar se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos, así como cambios fundamentales en el sistema de partidos” (Offe, 1990: 141). Es decir, una alteración de las reglas e instrumentos de las democracias liberales de occidente.

El futuro inmediato del Estado multifuncional benefactor pasa, por tanto, más que por su desaparición por su adaptación a una economía terciarizada y global que ha im-

plicado la decadencia del modelo de civilización industrial y el cierre de un período de enorme optimismo social (Mishra, 1993)¹⁴². En este nuevo contexto socioeconómico tan dinámico y cambiante es más que evidente que los sistemas de protección social tal y como se han venido conociendo necesitan de una revisión para su supervivencia en la que no puede eludirse una reflexión acerca de su financiación a medio y largo plazo y acerca de un marco institucional adecuado a las nuevas demandas. Sin embargo, todo parece indicar que los posibles escenarios de futuro de la protección social vendrán determinados básicamente por la misma dualidad redundante del último cuarto del siglo XX, es decir, por la confrontación entre los principios de solidaridad y de mercado (Esping-Andersen, 1996: 81 y ss)¹⁴³. Aunque se han formulado soluciones distintas¹⁴⁴, las posturas ideológico-políticas que defienden reformar el Estado del Bienestar para seguir haciendo de la solidaridad el núcleo de su legitimidad¹⁴⁵ seguirán en conflicto con a aquellas otras para las que el Estado ya no puede ni debe ser el único agente de progreso y cambio social, posiciones que apuestan por la selectividad dentro de la universalidad, la flexibilidad, la corresponsabilidad de los beneficiarios en el sostenimiento financiero del sistema social y, en general, por la reconciliación de la Seguridad Social y el mercado. Eufemismos que, en definitiva, plantean la privatización de la protección social como alternativa al Estado del Bienestar tradicional¹⁴⁶. El que las políticas sociales nacionales generen una mayor o menor pérdida de la esencia de servicio público de la solidaridad determinará una mayor o menor segmentación de la protección social entre pública y privada y, por consiguiente, un reforzamiento o una nueva crisis del Estado del Bienestar¹⁴⁷. Quizá el principal reto de esas políticas en el futuro sea el conciliar ambos mundos y los roles de todos sus actores.

¹⁴² Es esa una postura ampliamente compartida entre la socialdemocracia en los noventa. Entre las innumerables aportaciones al debate algunos de los muchos ejemplos serían las de Hills (1993) o Cantillon (1993).

¹⁴³ Asumiendo que ambos principios percolan, en un sentido o en otro, las organizaciones no lucrativas y las redes primarias.

¹⁴⁴ Crozier (1987), por ejemplo, subraya la necesidad de superar la oposición entre privatización y estatización, entre lo económico y lo social, ya que el reencuentro con el dominio de lo social pasa por la elaboración de modelos de autorregulación en los que apenas intervenga el Estado.

¹⁴⁵ Cfr. Koslowski y Follesdal (1997), Rosanvallon (1995b), Bourdelais (1996) o Navarro (1997).

¹⁴⁶ Cfr. Bichot (1995).

¹⁴⁷ Para un análisis del sentido de esta disyuntiva del futuro de la protección social Ploug y Kvist (1996).

Sobre esta dialéctica y sobre las nuevas cuestiones sociales del *posindustrialismo* y del *neoposindustrialismo* cuatro son las fuerzas que en los próximos años, a nuestro entender, van a condicionar la morfología que adopte del Estado del Bienestar ya no como construcción particular de cada nación, sino como patrón común en Europa occidental e, incluso, como referente universal¹⁴⁸: las relaciones de producción global y el reajuste de los mercados de trabajo a nivel planetario, las nuevas clases medias emergentes en aquellos países que han conseguido subirse al carro del desarrollo como demandantes de estándares elevados de bienestar, el futuro de la sociedad salarial como tal, es decir, el de una sociedad en que el empleo deje de ser norma social y, por último, nuestra capacidad, ya no solo como sociedades singulares sino como moradores del planeta, de ser capaces de generar bienestar con un crecimiento económico sostenible o, incluso, sin crecimiento¹⁴⁹.

En cualquier caso, y sea cual sea la forma que adopte el nuevo Estado del Bienestar en esta nueva fase de desarrollo del modelo de producción capitalista, no puede dejar de reconocerse que este modo de actuación institucional ha supuesto una fórmula inédita de relación entre el Estado y la sociedad que ha incorporado un elevado número de derechos individuales y colectivos al concepto de bienestar, ha transformado las formas de conflictividad sociopolítica y ha contribuido a afianzar las bases de las sociedades democráticas:

En cualquier circunstancia, y a pesar de que a nivel teórico quedan muchos interrogantes por explorar, el Welfare State, como estructura moderna del Estado y forma actualizada de denominación, ha supuesto una serie de transformaciones y cambios en la sociedad actual difíciles de olvidar o suprimir; ha cambiado y extendido muchos de los derechos individuales y colectivos al bienestar social, ha modificado las formas de con-

¹⁴⁸ Para Montoro (1997: 47), por su parte, “el futuro inmediato de la Política Social debe ser entendido a través del desarrollo de siete pilares fundamentales: 1) el futuro del Estado de Bienestar; 2) la legitimidad de las necesidades sociales; 3) la vinculación entre bienestar individual y bienestar público; 4) las limitaciones de la economía social de mercado y las exigencias de productividad para las modernas Políticas Sociales; 5) el nuevo papel de la familia; 6) la nueva consideración del individualismo, y 7) el nuevo Estado provisor, legislador e inspector”.

¹⁴⁹ En su *Prosperidad sin crecimiento* Tim Jackson (2011) plantea que quizás haya llegado el momento de repensar las bases actuales sobre las que se sustenta nuestro bienestar material como una forma de consumo, precisamente por la incompatibilidad entre una premisa básica sobre la que se construye la ciencia

fliktividad socio-política, ha visto nacer nuevos grupos y frentes de reivindicación, ha extendido el democracia, y todo esto ha reformulado la dialéctica Estado-Sociedad

El problema de conciliar libertad-igualdad-democracia y crecimiento económico en las formaciones capitalistas modernas ha tenido durante veinticinco años, en condiciones históricas y geográficas determinadas, una nueva formulación, que a muchos ha parecido superior a formulaciones anteriores, y sus desarrollos futuros no podrán prescindir de esta experiencia histórica (Picó, 1996: 61).

económica, la naturaleza finita de los recursos, y uno de los principios rectores de la economía capitalista, el crecimiento permanente sobre una producción sin límites.

4. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DISCUTIBLE ANOREXIA SOCIAL DEL ESTADO

A menudo se tiende a reducir a una cuestión meramente fiscal tanto la crisis del Estado del Bienestar como las estrategias conservacionistas o deconstructivas que lo sobrevuelan. Lógico. El presupuesto es el que marca al fin y al cabo las posibilidades reales en términos materiales de la política social, de lo realizable y de lo no realizable. Desde una perspectiva intermedia entre lo que es el mantenimiento de la esencia del modelo keynesiano de bienestar original y su desmantelamiento, pensamos, sin embargo, que ni una cosa ni la otra se han producido. A nuestro entender, el Estado del Bienestar ha sido profundamente remodelado, sí, y no nos parece que pueda ponerse en duda el vigor explicativo del adverbio: profundamente. Ahora bien, dudamos de que esa remodelación profunda lo haya sido en aquello que es más obvio y fácil de medir, el gasto que origina. En su lugar creemos que las grandes transformaciones de las estructuras del *welfarismo* occidental y, en concreto, del europeo se han producido en el terreno de lo cualitativo, fundamentalmente desde la desregulación¹⁵⁰, lo cual nos lleva a pensar que detrás de las reformas emprendidas y los recortes practicados desde finales de los setenta para acá hay una fuerte componente ideológica. Más si se tiene en cuenta, como tratamos de probar, que la componente cuantitativa de la protección social apenas si se ha alterado en los grandes números¹⁵¹.

Partimos aquí de una hipótesis principal, el Estado del Bienestar sigue siendo una categoría operativa válida porque el gasto social de origen público y, en concreto el de protección social, no ha dejado de crecer. Es una hipótesis sustentada, no sobre intuiciones, sino en sencillas evidencias empíricas en las que centraremos nuestro análisis y que formulada de una manera simple sobre un fácil silogismo sería la siguiente: aunque por momentos su expansión se ha moderado, el gasto en protección social ha seguido incrementándose en términos reales, luego no puede decirse que el Estado del Bienestar

¹⁵⁰ Para Donati y Lucas (1987: 66) cuatro son las posibles dimensiones de esa desregulación: “1) desestatización y reprivatización; 2) desburocratización; 3) deslegislación, y 4) descentralización”.

¹⁵¹ Nos centramos aquí exclusivamente en el gasto público en protección social y no en el gasto social por la misma razón que hemos venido apuntando, la intendencia de datos, o lo que es lo mismo, la dificultad, cuando no la imposibilidad, de contar con aquellos necesarios para contrastar nuestra hipótesis.

esté siendo desmontado, al menos no en su función social. Como se habrá reparado, en este silogismo aparece omitida una de las premisas que se requieren para que justamente lo sea. Esa premisa oculta la consideramos encriptada en la lógica política de la democracia liberal corporativa y en el poder de seducción de sus agentes¹⁵². Y en ella precisamente podría estar la trampa interpretativa porque, lo mismo que la disputa explícita por el poder político sostiene la dimensión pública del bienestar mediante una especie de “pax” entre partidos¹⁵³, la soterrada y desigual batalla ideológica tiene un efecto erosivo sobre lo social. Por otra parte, lo que sí creemos que se ha dado, estirando esta hipótesis, es una relajación relativa del compromiso del Estado respecto de su rol social.

En resumen, exclusivamente con datos de gasto presupuestado, tenemos que limitarnos a hablar de una remodelación del Estado del Bienestar. Es cierto que existe una opinión parcialmente errónea y cada vez más extendida en el imaginario colectivo que translitera una crítica percepción de la labor del Estado y, en general, de las instituciones sobre las que se gestiona nuestro modelo económico, político y social a los presupuestos sociales y a todo el sistema de protección que nutren. No obstante, la percepción de un deterioro sistémico no debe confundirnos en aspectos, como la dinámica del gasto en protección social, fácilmente observables. Veamos.

El gasto público en protección social considerado respecto del PIB ha crecido de manera prácticamente ininterrumpida desde los años sesenta (gráficos III.6) en el conjunto de las economías desarrolladas aunque con dinámicas diferentes. Mientras en Japón su participación relativa en la riqueza nacional se multiplicó casi por siete hasta 2014 con un ritmo relativamente constante solo interrumpido entre 1982 y 1989, en Estados Unidos y en el conjunto de Europa¹⁵⁴ y de la OCDE lo hizo aproximadamente por 2,7¹⁵⁵ pero

¹⁵² El mismo planteamiento lógico podríamos esgrimir respecto de la función económica reguladora del Estado al través del gasto público, en general, claro que aquí el resultado de la concatenación de premisas no es similar. No entraremos, sin embargo, en este particular más allá de señalar una evidencia, que el peso del presupuesto del Estado y del sector público, en general, sigue siendo a día de hoy, pese a los acontecimientos y en contra de los planteamientos del neoliberalismo hegemónico, muy elevado en el sistema económico de los países de Europa occidental.

¹⁵³ El silogismo podría plantearse así: si el gasto social es el pilar fundamental del Estado del Bienestar y si los partidos políticos no se han atrevido a reducir sustancialmente el gasto social, en consecuencia la democracia electoral ha contribuido a conservar el Estado del Bienestar.

¹⁵⁴ Nos estamos refiriendo al conjunto de 21 países enumerados en la nota 96 de este capítulo.

con largos períodos de moderación muy distintos en el tiempo. Estados Unidos comenzó a controlar sus gasto social desde 1975, justo cuando se aproximaba a la media de los países de Europa, y no se observan incrementos presupuestarios que den cerrada esa etapa hasta 2001, curiosamente con una administración republicana, la primera de Bush. En el conjunto Europa, en cambio, sin entrar en situaciones concretas, el menor peso del gasto en protección social se da a partir de 1993 y hasta 2007 luego de un fuerte incremento en el trienio inmediatamente anterior, pero no como una caída del presupuesto, sino como consecuencia de un crecimiento económico generalizado. Claro que ese comportamiento del gasto no es el mismo dependiendo de las fuentes utilizadas. Si además de como acabamos de hacer, tomamos también los datos que nos proporciona Eurostat se observa un que su caída respecto al PIB no se produce sino hasta 2003, por lo que los noventa, siempre según la Agencia Estadística Europa, habrían sido años de expansión del agregado de los presupuestos sociales en la UE-15 (gráfico I.2 del capítulo introductorio)¹⁵⁶.

Fijémonos más detenidamente en cómo evoluciona la variable gasto a partir de los ochenta, una vez que los efectos de la crisis del Estado del Bienestar desencadenada unos años antes comienzan a trasladarse a las estructuras de los sistemas de protección social, y, respecto, de Europa, fijémonos, en concreto, en la variación de ese gasto en el grupo de la UE-15 por razón de una menor dispersión en los sistemas sociales de sus integrantes con respecto al resto del continente.

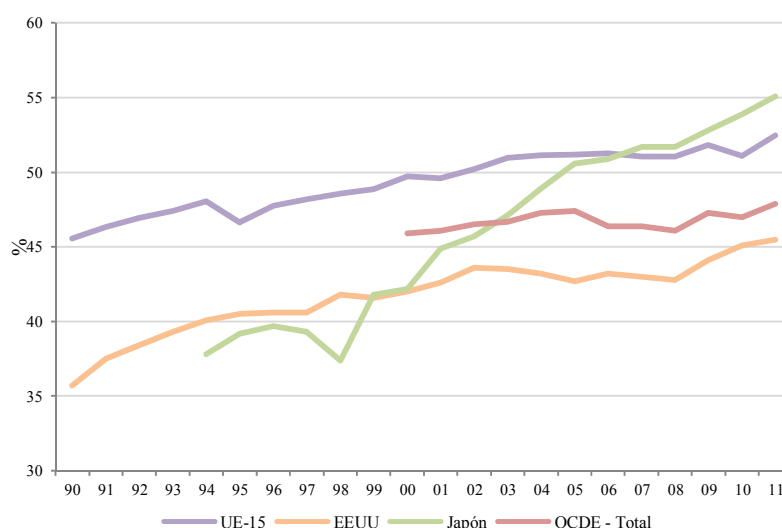
Ahí, en esas tres décadas, el análisis del gasto social nos remite a las etapas que marcábamos para el desarrollo del Estado del Bienestar maduro a efectos descriptivos. En efecto, tras su expansión hasta los primeros años ochenta, es decir, más allá de la primera gran crisis económica de los setenta y precisamente como paliativo, en Europa se alternarán, como acabamos de señalar, periodos de un mayor esfuerzo presupuestario en lo social (especialmente a partir de 2007) con otros de clara contención relativa en dicho

¹⁵⁵ Según datos de la OCDE, desde 1960 la parte del PIB dedicada al gasto en protección social en Europa (9,8), Estados Unidos (7,0), Japón (3,5) y el conjunto de la OCDE (8,2) creció hasta el 25,0, 19,2, 23,1 y 21,6 por ciento, respectivamente, en 2014.

¹⁵⁶ Por motivos prácticos y siempre que no suponga un sesgo en las conclusiones a la que se pueda llegar, aquí alternaremos (que no mezclaremos) las dos fuentes (Socx y Seepros) dado que las series de las que hemos podido disponer de Eurostat arrancan en 1990.

esfuerzo. Claro que a tenor de la participación del gasto en protección social en los presupuestos públicos (gráfico III.14) no puede hablarse, salvo en 1995, de una mengua contable en términos de promedio para la UE-15. Más bien todo lo contrario, ya que en dos decenios el peso de lo social en un presupuesto creciente¹⁵⁷ se ha elevado de un 45,6 por ciento en 1990 a un 52,5 por ciento en 2011, algo similar a lo que ha tenido lugar en todos y cada uno de los Quince, desde el que el que más, Italia (14,8 puntos porcentuales), al que apenas unas décimas, Holanda, (0,5 puntos). Lo mismo puede decirse de Estados Unidos (9,8 puntos más) pero sobre todo de Japón (17,3) cuyas cuentas públicas se han ido llenando cada vez más de partidas sociales y más cuantiosas.

Gráfico III. 14 Gasto público en protección social en % del gasto público total en la UE-15 (1990-2012)



Fuente: OCDE. Elaboración propia¹⁵⁸

Siendo importante el peso en el presupuesto, lo que nos da la verdadera dimensión del gasto en protección social y del esfuerzo de cada sistema nacional de bienestar es su equivalente en términos de PIB. Pero como venimos insistiendo, esta variable se refiere

¹⁵⁷ Con excepción de 1996 y 2011, el gasto de las Administraciones Públicas del conjunto de la UE-15 no ha dejado de incrementarse. Entre el mismo 1996 y 2000 menos que el PIB, y de 2001 a 2010 por encima del incremento de este. Eso sí, en todos esos años a menor ritmo que el gasto en protección social (3,1 por ciento interanual medio frente a un 3,9), si bien algo más en algún ejercicio (2004, 2006, 2007 y 2010).

a un esfuerzo relativo, al realizado por cada país, por lo que su evolución habría que contrastarla con la de otros indicadores. Veamos. Sabemos que las alteraciones del gasto tomado así no tienen que ver tanto con la confección anual de las cuentas del Estado (a veces sobre un incrementalismo poco justificado) como con la marcha de la economía. Es más, los ciclos alcistas no solo implican una minoración de prestaciones en garantía de recursos o compensatorias de renta como resultado de los estabilizadores automáticos, sino que, en ocasiones, se han aprovechado para devolver a la ciudadanía mayor responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades de bienestar (González y Torres, 1992: 158) orientando al mercado ciertos beneficios.

Ahora bien, frente a esos vaivenes leídos como momentos de expansión o contracción del gasto veamos qué nos dicen otras magnitudes. Si se observa la evolución del presupuesto social corriente expresado en moneda e, incluso, per cápita en paridad de poder de compra, comprobamos cómo su crecimiento ha sido sostenido y apenas sin alteraciones interanuales (gráfico IV.4)¹⁵⁹. Las series históricas nos indican, pues y en contra de lo que pueda pensarse, que el grueso de lo social en los presupuestos de los países de Europa occidental raramente ha decrecido de un año para otro desde que estos consolidaron sus Estados del Bienestar¹⁶⁰. Confrontados los tres indicadores se evidencia que, aunque el esfuerzo cuantitativo de los Estados por mejorar o mantener sus sistemas de bienestar se haya visto claramente minorado durante casi una década y media (1994-2007), el gasto en protección social no ha dejado de incrementarse si bien camuflado tras el crecimiento de la riqueza.

Esa es una circunstancia observable respecto del conjunto de la EU-15 como de los países que de ella forman parte, pero también en buena medida de las funciones en las que se despliega la protección social (gráfico III.15). Es algo muy evidente en el caso de las dos cuantitativamente más importantes de las integradas en el Seepros¹⁶¹, pensiones

¹⁵⁸ Los datos de Japón y del conjunto de la OCDE no están disponibles para toda la serie.

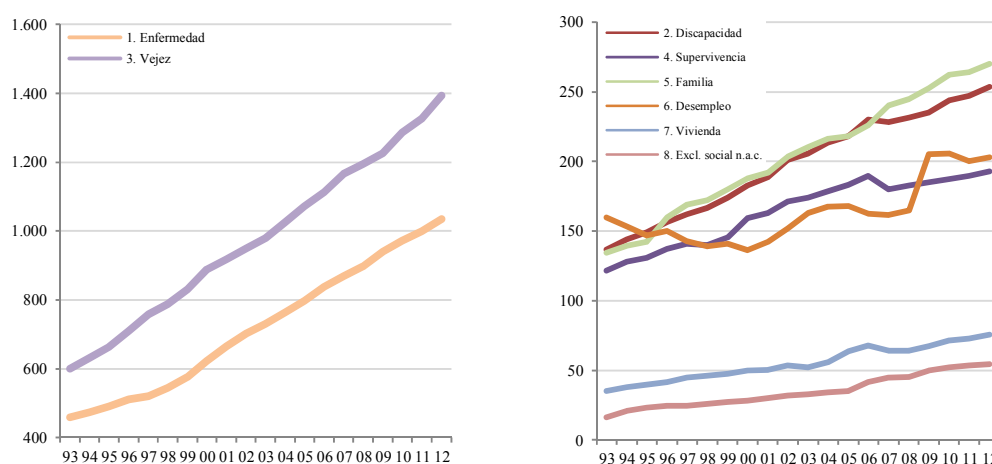
¹⁵⁹ Hemos preferido utilizar ese gráfico en otro capítulo y desmenuzar allí la información a propósito del análisis de la hipótesis de convergencia de los sistemas de protección social en la UE-15.

¹⁶⁰ Desde 2009 Grecia e Irlanda y desde 2010 Portugal, los tres países “intervenidos”, son una excepción a esa casi inquebrantable regla.

¹⁶¹ Dejamos fuera del análisis, en consecuencia, el gasto educativo.

y sanidad. Debido al envejecimiento de la población europea¹⁶², ambas han crecido ininterrumpidamente desde mediados de los noventa a ritmos parecidos próximo al 4,5 por ciento anual. También lo ha hecho en todo el período la función familia (3,8 por ciento de media) y, con la excepción de algún año, exclusión social (6,7 por ciento), vivienda (4,2) discapacidad (3,3 por ciento) y supervivencia (2,5 por ciento). Todas ellas, por tanto, por encima de los niveles medios de los precios del propio PIB. Lógicamente el gasto en desempleo ha oscilado con el ciclo económico por lo que el período de más bonanza es, pues, el que menores cuantías registra para esta partida (1994-2000).

Gráfico III. 15 Gasto público en protección social por funciones (mm € corrientes) (1993-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Si bien estos datos resultan contundentes respecto de la evolución del gasto en protección social, no nos revelan, en cambio, la verdadera naturaleza *welfarista* de los sis-

¹⁶² Sirvan como ilustración los siguientes datos obtenidos de los propios Seepros. En el espacio de la UE-15 se contabilizaron en 2012 aproximadamente 100 millones de perceptores de pensiones contributivas de los cuales casi el 82 por cien lo eran por jubilación. En el conjunto de toda la Unión Europea hablamos de un total de 146 millones de pensionistas y de ellos un 80 por ciento de jubilados. Si a esas cifras añadimos para la UE-15 (2014), aunque sean datos sin ponderar, una esperanza de vida media de 80,8 años (78,3 para hombres y 83,1 para mujeres), unas tasas medias de natalidad y mortalidad en 2014 de 10,4 y 9,0 nacimiento o defunciones por cada 1000 habitantes y una tasa, también media, de fecundidad de 1,6 hijos por mujer fértil, cabe pensar que los sistemas públicos de pensiones y de salud seguirán consumiendo cada vez más recursos (por vía de aportaciones del Estado) salvo que existan reformas estructurales sobre los mismos más profundas que las que ya se han aplicado.

temas de bienestar nacionales en términos de generosidad ya que puede darse la circunstancia de que el presupuesto social se incremente por debajo de lo que lo hace la riqueza del país e, incluso de sus necesidades, con lo cual se deformaría la acción institucional de redistribución y se estaría adulterando la función social del Estado. Es por ello que nos parece más revelador el contraste en paralelo del crecimiento interanual de ambas variables, del gasto en protección social y del PIB, a partir de una misma magnitud, nuevamente su valor monetario corriente.

El resultado de esa comparativa (gráfico III.16) es tremendamente significativo y nos deja varias lecturas importantes. La primera es que durante tres décadas de crisis de los Estados Providencia europeos, los gastos en protección social no solo no han dejado de incrementarse nominalmente de un ejercicio para otro, casi siempre por encima del 3 por ciento, lo que en contextos de inflación controlada es sinónimo de crecimiento real, sino que lo han hecho más que las economías que deben sustentarlos, incluso hasta los primeros años de la década de los noventa, mucho más¹⁶³. Únicamente durante dos momentos coincidentes con una “belle époque” financiera y desreguladora en este lado del Atlántico, el sexenio 1995-2001 y el bienio 2006-2007, a partir del cual se desploman las economías continentales, el crecimiento de estas fue superior al de gasto social que han financiado.

La segunda tiene que ver con el comportamiento singularizado de las cuentas sociales. Como ya sabíamos, estas se moderan claramente a partir de la segunda mitad de los ochenta y, tras un corto *impasse* de dos ejercicios de un mayor incremento, nuevamente desde 1991. Desde entonces los ritmos de crecimiento ya no han vuelto a ser los de los años previos y, desde luego, a los anteriores a la crisis del de 1973. Ahora bien, la alineación hacia la convergencia a la baja de ambas variables a partir de la segunda mitad de esa década, como marcan las dos líneas de tendencia del gráfico¹⁶⁴, no se debe al cre-

¹⁶³ 6,2 y 2,3 por ciento de media, respectivamente, entre 1981 y 2011 y 9,2 y 2,6 por ciento en los diez años comprendidos entre 1981 y 1991. A partir de 1993 y hasta 2007, siempre según datos para la OCDE, esa la tendencia se modera: el gasto social se incrementa anualmente un 4,1 por ciento de media y el PIB un 3,0.

¹⁶⁴ Se observa, incluso una significativa correlación entre ellas en los tres lustros que van de 1993 a 2007 que nos indicaría un ajuste de los incrementos de los presupuestos sociales a los de sus economías. No existe correlación, sin embargo entre la evolución anual del gasto en protección social y el de la deuda pública, por lo que podemos concluir que entre 1996 y 2007 la deuda de las administraciones públicas

cimiento económico medio de la UE-15 que, con excepción del primer trienio de la pasada década¹⁶⁵, se movió entre el 3 y el 4,7 por ciento, sino, ahora sí, a un riguroso control de la expansión de las cuantías de las políticas sociales nacionales impuesto por las reglas conducentes a la Unión Monetaria¹⁶⁶ y, particularmente, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para la zona Euro a partir de 1997¹⁶⁷, curso en el que, precisamente, el gasto en protección social experimentó su menor incremento anual de toda la serie hasta estos últimos años (2 por ciento). Con todo, puede observarse que, desde ese hito y hasta 2008 (con 2005 como excepción), las partidas sociales experimentaron aumentos superiores a los de la deuda pública, por lo que cabe interpretar que el control sobre esta no vino exclusivamente de ajustes sobre aquellas¹⁶⁸.

Queremos insistir en la idea de que esos ajustes sobre el gasto en protección social para la reducción de la deuda y el déficit público lo han sido de su fuerza expansiva pero, en general, no se han materializado en recortes, al menos no en recortes que no hayan sido muy selectivos y cuya verificación obligaría a bajar al análisis de programas de policía social muy concretos. Aquí, como ya hemos tenido la ocasión de comprobar (gráfico III.10), los datos son muy elocuentes al respecto. Tomados los años inicial y final de los doce comprendidos entre 1995 y 2007 tenemos que el montante corriente (en millones de euros) de la deuda pública disminuyó algo más de un 50 por ciento, el mismo porcentaje en que se incrementó el gasto público y este menos de lo que lo hizo su componente social (65,4 por ciento)¹⁶⁹. Es decir, la fuerte corrección de la deuda que im-

¹⁶⁵ Unos años de recesión derivada de la sucesión de varias crisis económicas regionales pero de efectos globales: la del sureste asiático (1997), la del rublo (1998), la de llamada de las “punto-com” (2000) y la argentina (2001).

¹⁶⁶ Los llamados Criterios de Convergencia establecidos en artículo 121.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: 1) Inflación inferior al 1,5 por ciento indicida respecto de los tres Estados menos inflacionistas; 2) Déficit fiscal y deuda pública inferiores al 3 por ciento y al 60 por ciento del PIB, respectivamente; 3) Participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo; y 4) Tipo de tipo de interés nominal a largo plazo inferior al 2 por ciento de la media de los tres estados menos inflacionistas.

¹⁶⁷ El Pacto de Estabilidad supone la continuidad de la disciplina fiscal impuesta por los Criterios de Convergencia mediante dos instrumentos, una supervisión multilateral de los estados presupuestarios y un procedimiento de control de los déficits excesivos que no podrán superar el 3 por ciento del PIB.

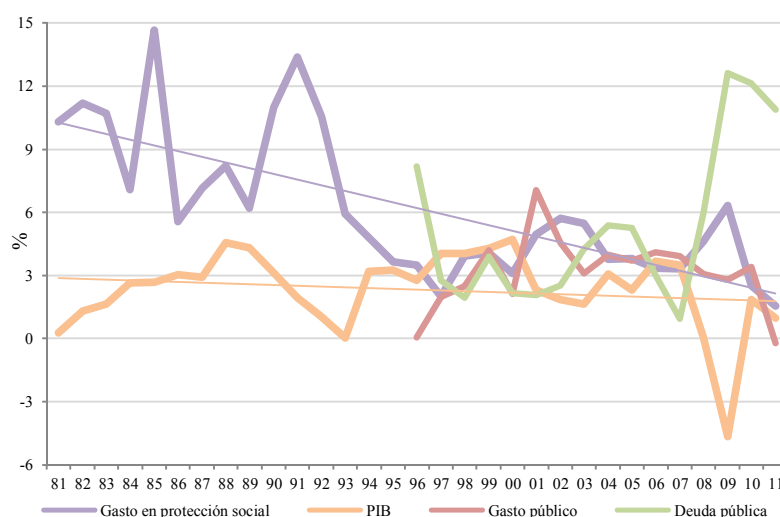
¹⁶⁸ Algo parecido podría decirse, en realidad, respecto del gasto total de las Administraciones Públicas, aunque no para todo ese decenio, sino únicamente para el período 2000-2003.

¹⁶⁹ Si se observan estas tres variables para el mismo período tomadas en porcentaje del PIB tenemos que la deuda pública disminuyó un 18,3 por ciento, el gasto público un 9,2 y el gasto en protección social un 0,4.

puso la convergencia económica prevista por el Tratado de Maastricht únicamente ha tendido un reflejo parcial y relativo sobre el gasto social pero no se ha materializado en reducciones presupuestarias nominales.

El gráfico deja muy claro, por último, la huella de la crisis económica de 2007 en el trienio siguiente con la divergencia de los dos indicadores comparados, uno disparándose al alza a consecuencia del desempleo y el aumento de la pobreza, otro hundido por la caída de la actividad económica.

Gráfico III. 16 Incremento anual del gasto público en protección social y del PIB en la UE-15 en moneda nacional a precios corrientes (1981-2011)



Fuente: OCDE y Eurostat. Elaboración propia¹⁷⁰

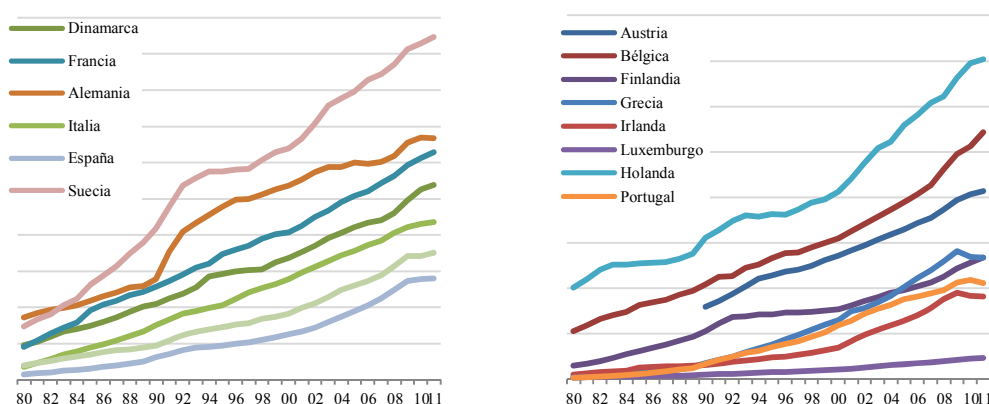
El análisis por países nos ofrece un dibujo de la tendencia a un crecimiento superior del gasto en protección social respecto del experimentado por el PIB a primera vista parecida a la descrita¹⁷¹. Claro que hay diferencias. Quizás lo más llamativo, a parte del fuerte incremento del gasto en Alemania en el trienio 1990-1993 a consecuencia de la reunificación, es que en el grupo de los mediterráneos, recordemos, los últimos en im-

¹⁷⁰ Los datos del gasto total de las Administraciones Públicas ha sido obtenido de Eurostat. Aunque de una fuente distinta, hemos creído conveniente introducir esta variable por su poder explicativo.

¹⁷¹ Pueden verse los gráficos en anexo.

plementar sus estructuras de bienestar, pero también en otros como Francia o Reino Unido, dicha tendencia se observa de manera ininterrumpida hasta justo el final de la serie, precisamente cuando se han dejado sentir en forma de recortes las impuestas políticas de austeridad decretadas por gobiernos de signos en apariencia distintos. Ciertamente, la gestión de la poscrisis parece que está marcando un punto y seguido respecto de la evolución del gasto público y, particularmente del gasto social como su partida más importante y la que más ha crecido durante años.

Gráfico III. 17 Gasto público en protección social corriente en moneda nacional (1980-2011)



Fuente: OCDE. Elaboración propia

Particularizando se observan distintos momentos respecto del comienzo de la tendencia a la contención del gasto en protección social en cada país. Los más tempraneros en controlar los presupuestos sociales han sido, en 1981, Italia y, sobre todo, Reino Unido, con la paradigmática contrarreforma conservadora de Thatcher contra el modelo laborista beveridgiano de posguerra. En el caso británico el ajuste se vuelve a aplicar en 1992 tras un trienio de enfriamiento económico generalizado. En Holanda el control del gasto social se aprecia desde 1982 y en Francia desde 1985. El grueso de la UE-15 países lo inician ya en los noventa: el grupo formado por España, Portugal y Grecia, además de nuevamente Holanda, en 1990, Suecia y Finlandia en 1991 y, tras más de una década de vaivenes, Dinamarca en 1994. Luxemburgo e Irlanda son casos singulares por sus elevadísimas tasas de crecimiento en este indicador. En Luxemburgo no puede decirse que se hayan aplicado ajustes de forma regular ya que los presupuestos sociales han alternado períodos de mayor crecimiento con otros de mayor moderación (entre el

12 y 6 por ciento) en los últimos treinta años. En Irlanda, por su parte, aunque los primeros ajustes comenzaron en 1985, es tal la intensidad de crecimiento de su gasto social (en torno al 10 por ciento de media anual) que, en realidad, puede decirse que el verdadero control no ha comenzado sino a partir de 2008.

El gráfico III.17 nos muestra precisamente el elevado incremento del gasto público en protección social corriente en los países de la UE-15 durante las tres décadas que han seguido a la segunda crisis energética de los setenta, siendo aquellos con sistemas de bienestar menos desarrollados (los cuatro mediterráneos e Irlanda) los que más los han aumentado y algunos propios del modelo continental, los que menos¹⁷².

Por establecer un punto de comparación respecto de otros modelos de bienestar ajenos a los europeos, hemos vuelto a mirar hacia dos de los referentes, Estados Unidos y Japón. En primer caso, la dinámica seguida por el gasto en protección social y por el PIB norteamericanos en cuanto a crecimiento podría ser la propia de un país de la UE-15 y, afinando, la de un país que, como los mediterráneos, tratan de desarrollar un *welfarismo* aún por consolidar. Salvo en algún momento puntual, la variable gasto siempre ha elevado más. En el caso del país asiático, sin embargo, la tendencia es diametralmente opuesta ya que el gasto en protección social casi nunca creció más de lo que lo hizo la economía del país e incluso ha habido períodos (principios de los noventa) en que ha estado muy por debajo.

Los datos no nos permiten ir más allá, pero la tendencia que se observa en la UE-15 para la nueva etapa que quizás se abre en esta década es una mayor alineación de ambas variables bajo las estrictas reglas del mencionado Pacto de Estabilidad y la atenta y no menos estricta supervisión “plutocrática” de las Instituciones¹⁷³ y de eso que eufemísticamente hemos venido a llamar “los mercados”. Al menos para la periferia del *welfa-*

¹⁷² Un “ranking” del crecimiento porcentual del gasto en protección social entre 1980 y 2011 quedaría así: Grecia (7.548), Portugal (5.329), España (1.771), Irlanda (1.624), Italia (1.090), Luxemburgo (969), Reino Unido (800), Finlandia (794), Francia (585), Suecia (539), Dinamarca (462), Bélgica (409), Austria (390), Alemania (288), Holanda (248). Por su parte y a modo de comparativa, los datos para Estados Unidos y Japón son 712 y 323 por ciento, respectivamente.

¹⁷³ La conocida como Troika que supervisa los programas de consolidación fiscal de los países rescatados financieramente. Está formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

rismo europeo. Siendo así el crecimiento económico estará marcado un límite visible al desarrollo de las políticas sociales.

Ignorantes como somos del futuro del modelo de bienestar que se practica en esta parte del mundo por muy conocedores que creamos ser de sus puntos de fuga, quizás sí que, a tenor de los datos, podamos concluir algo de su prolongada crisis que da la razón a Offe y a cuantos como él han defendido el carácter irrenunciable del Estado Social como como la mejor forma posible de Estado moderno. Es tan solo un síntoma, pero el haber gastado a un ritmo mayor que el de generación de riqueza y el no haber practicado severos recortes cuantitativos nos habla, en efecto, de la irrenunciabilidad del modelo considerado en su totalidad como expresión política de los deseos de la ciudadanía, como también nos remite al debate acerca de las dudas sobre su sostenibilidad. Porque irrenunciables y sostenibles, así se han presentado hasta ahora en la práctica los Estados del Bienestar europeos. Otra cosa son sus conquistas y, desde luego, sus devenires¹⁷⁴.

Para cerrar el análisis de la evolución de las cuentas sociales de los Estados del Bienestar europeo-occidentales busquemos ahora una perspectiva distinta, la que nos proporciona el gasto tomado en paridad adquisitiva, para medir un hipotético esfuerzo per cápita armonizado¹⁷⁵. Al igual que en términos corrientes, también el gasto en protección social per cápita promedio para el conjunto de la EU-15 experimentó un importante aumento una única inflexión en 2003¹⁷⁶. En concreto un 122 por ciento entre 1990 y 2012 (gráfico IV.4) a un ritmo medio del 3,7 por ciento anual, aunque también con dinámicas particulares (gráficos IV.5) que explican las diferencias existentes en los nive-

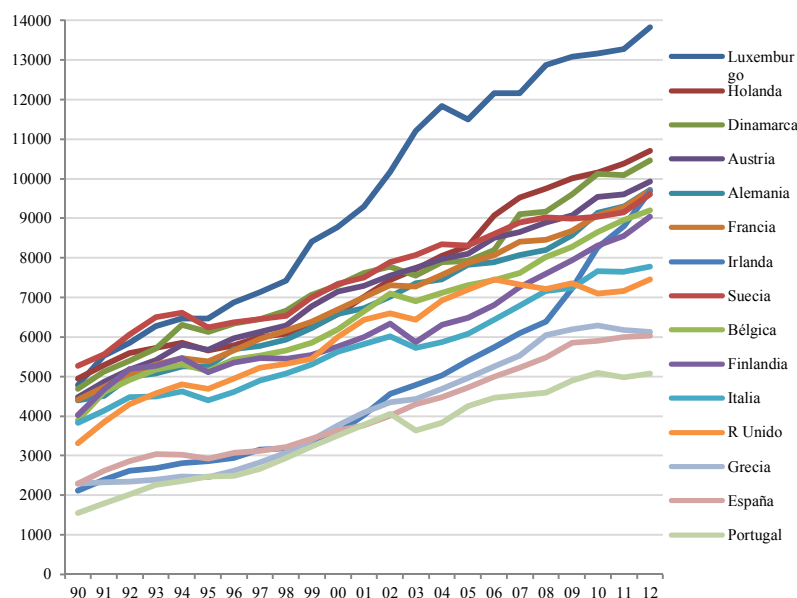
¹⁷⁴ Bucear en las posibles arquitecturas políticas que hagan posible la continuidad y la sostenibilidad del paradigma *welfarista* obviamente excede los límites de este trabajo y de esta concreta aportación, marcadamente evaluadora desde el análisis.

¹⁷⁵ En este caso tomando al Seepros como fuente de información por estandarizar la capacidad adquisitiva del gasto en torno al euro y no al dólar. Por otra parte, hay que tener presente que los indicadores tomados en forma per cápita se construyen sobre la hipótesis de una distribución uniforme entre un conjunto de beneficiarios ignorando las desigualdades internas, de ahí la prudencia a la hora de interpretar los resultados obtenidos de trabajar con ellos por útiles que puedan resultar a efectos de inferencia.

¹⁷⁶ Es cierto que el uso de esa variable promedio construida sobre los datos nacionales es aquí especialmente delicado ya que las mediciones en paridad de poder de compra se hacen a título comparativo y no para explicar una única realidad. Además, en este caso concreto, la dispersión en el interior de la misma es muy alta por la diferencia tan notable que existe entre los valores extremos. No obstante, una vez más, creemos que puede resultar útil a efectos ilustrativos, si bien, por la razón apuntada, no la utilizaremos para referirnos a la evolución específica del gasto de cada una de las funciones de la protección social cuyos datos sí hemos incluido en el anexo.

les de cobertura social de los ciudadanos europeos según el país de residencia (gráfico IV.3)¹⁷⁷ y que se resumen en el gráfico III.18¹⁷⁸.

Gráfico III. 18 Gasto público en protección social per capital en ppc por países en la UE-15 (1990-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Únicamente en dos países, Irlanda y Alemania, esta media de gasto no experimentó ningún retroceso durante los veinte años que contempla la serie. En la mayoría de países esa pérdida de poder adquisitivo per cápita sí se produjo en 1995 y desde esa fecha esporádicamente en diferentes años, especialmente en 2003.

Fijémonos precisamente en 1995 para observar nuevamente la variable gasto en protección social respecto de la riqueza del país, en esta ocasión tomadas ambas en forma

¹⁷⁷ Esos aspectos se detallan en el capítulo IV.2.

¹⁷⁸ De los datos del Socx para la serie 1980-2011 de esta variable hemos obtenido los incrementos porcentuales de cada país durante el período que, igualmente raqueados, serían: Portugal (1.125), Irlanda (852), Grecia (726), España (719), Luxemburgo (653), Finlandia (575), Reino Unido (480), Francia (479), Italia (458), Dinamarca (415), Austria (414), Bélgica (387), Alemania (313), Holanda (312) y Suecia (311).

Hemos incluir también estos datos por la longitud temporal de la serie de la que provienen. Los detalles respecto de los del Seeptos están recogidos en el capítulo IV.2 y el gráfico IV.5.

de ese hipotético reparto personal armonizado (gráfico III.19). La comparativa nos ofrece una imagen justamente inversa a la anterior. Con excepción de 2001, el económicamente nefasto 2009 y 2012, en que fue inferior, y 1996, 2002 y 2005, en que se igualó, el gasto per cápita ha crecido en estas casi dos últimas décadas por debajo de lo que lo ha hecho el PIB per cápita, lo que, en teoría, nos estaría indicado un infraesfuerzo de los Estados del Bienestar europeos sinónimo de una redistribución por vía social y una solidaridad mejorables conforme a las posibilidades asignativas que se prevén a título individual.

Gráfico III. 19 Gasto público en protección social per cápita corriente y PIB per cápita corriente en ppc en la UE-15 (1995-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Además de esto, la línea de tendencia de la expresión gráfica de las variaciones anuales del gasto nos permiten volver a comprobar su progresiva moderación sin llegar a alcanzar el umbral de los recortes. Eso sí una moderación más suave que la que se percibe para la variable PIB per cápita que interpretamos nos hablaría de una falta de respuesta

a los desafíos planteados por la desigualdad y la exclusión creciente en los últimos años¹⁷⁹.

En definitiva y para concluir, puede afirmarse, sobre los datos manejados, que la tendencia a la moderación en el crecimiento del gasto en protección social y su ralentización en la segunda mitad de los noventa muestran claramente una contención generalizada de la expansión de los Estados del bienestar europeos pero no su desmantelamiento en términos cuantitativos. Cosa distinta es su deterioro. Aunque bastante menos, los presupuestos sociales siguen creciendo y, aunque también menos, igualmente el esfuerzo público por mantener unos niveles adecuados de bienestar entre sus ciudadanos.

Los intentos por desmantelar el Estado del Bienestar han tenido en las administraciones de Reagan y Thatcher sus ejemplos más paradigmáticos y extremos (Pierson, 1984). En los países de Europa occidental, incluidos aquellos que, precisamente, como Gran Bretaña más han tratado de minorar el peso de su sector público, más que una liquidación del Estado Providencia ha habido, en cambio, una moderación de lo social mediante una serie de recortes que se ha centrado básicamente en el gasto público destinado a este tipo de programas. En realidad, más que una reducción del gasto social en términos absolutos, la mayoría de estos países europeos, con excepción de aquellos que como España, Portugal o Grecia durante los ochenta aún estaban en plena construcción de sus Estados del Bienestar, han practicado un control de dicho gasto para evitar tensiones presupuestarias recurrentes e intolerables como las habidas en los años setenta tratando de utilizar procedimientos más eficaces en la gestión de sus políticas sociales. Durante la década de los noventa (Purton, 1996) y en la actualidad, los repuntes recesivos y las condiciones impuestas para la consecución de una moneda única y el Pacto de Estabilidad para su conservación en el ámbito de la Unión Europea, primero, y el colapso fi-

¹⁷⁹ Es decir, asociamos la caída del PIB per cápita promedio a un incremento de la pobreza relativa y la continuidad en la moderación asignativa del gasto en protección social como esa falta de respuesta que la práctica vendría implicar un deterioro de los sistemas de bienestar. Claro que como la botella nunca está ni medio llena ni medio vacía, también se podría hacer una lectura en sentido contrario interpretando el mayor crecimiento del gasto en protección social per cápita respecto de su homónimo PIB, aunque a la baja, como un sobreesfuerzo social en tiempos de crisis.

nanciero de 2007, después, han determinado la continuidad de esta corriente de revisionismo moderado del Estado del Bienestar y de las políticas de austeridad social.

Creemos, por tanto, que los resultados de nuestro análisis son lo suficientemente claros como para dar por válida nuestra hipótesis de partida. A pesar de que llevamos hablando de crisis del Estado del Bienestar ya varias generaciones, este, con apuros y permanentemente torpedeado desde las trincheras de los partidarios de los mercados a los que promociona y rescata, permanece aún en pie. Las profundas transformaciones estructurales, muchas, que ha experimentado desde entonces el Estado Social y de derecho y las que están por venir, no lo han sido tanto por el lado de los recursos que emplea como de tipo cualitativo desregulador del constitucionalismo social, interno y externo (Guamán y Noguera, 2014), que tienen que ver más con esa otra dimensión filosófica de la crisis del *welfarismo* de la que hablaba Rosanvallon (1995a) y con ese modelo de Estado de Bienestar *low cost* de solidaridad más privada y autorresponsable que se busca para la ciudadanía.

Capítulo IV. EL DENOMINADO MODELO SOCIAL EUROPEO

1. LO SOCIAL COMO ELEMENTO IDENTITATARIO DE UNA CULTURA EUROPEA OCCIDENTAL

Los conceptos de bienestar y protección social han alcanzado en el continente europeo, además de un elevado grado de sinonimia, su significado más profundo y sus compromisos más arraigados. Los sistemas públicos de Seguridad Social y las políticas sociales que de los mismos se derivan constituyen fenómenos indisociables de la historia de Europa y uno de sus signos de identidad cultural. Esa idiosincrasia histórico-geográfica de lo social podría bastar, inicialmente, para permitir identificar un modelo singular relativamente homogéneo de bienestar en Europa o, más exactamente, un modelo social europeo occidental¹, especialmente si este se compara con otros modelos so-

¹ La expresión “modelo social europeo” fue introducida por vez primera en la terminología de la Unión Europea con motivo de los debates previos a la adopción en 1989 por once Estados de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Es un concepto amplio que precisa para su adecuado uso de una previa desambiguación ya que cubre distintos subsistemas sociales y opera en distintos niveles espaciales. En el primer caso, hablamos de un modelo social europeo de protección social en sentido amplio o de un modelo social más específico de relaciones laborales o, incluso, de relaciones de empleo. En el segundo, distinguimos el emplazamiento de estas instituciones en el plano internacional de la coordinación de políticas sociales al tiempo que hablamos de un modelo social europeo como expre-

cioeconómicos que, entre otros elementos, carecen de esas raíces históricas tan profundas y genuinas. Este sería el caso de los sistemas de protección social de la mayor parte de países no europeos de la OCDE, como EEUU o Japón, o los países emergentes de Asia o América Latina que encuentran, principalmente, en la iniciativa individual y en el ámbito del mercado una lógica propia diferenciada de la de los países de la Europa occidental. Justamente desde esa perspectiva comparada puede afirmarse que de los sistemas de protección social comparten elementos, no solo en términos históricos sino en cuanto a sus estructuras actuales y a los retos a afrontar en el futuro (Millán, 2005: 195).

En este sentido, debemos entender por modelo social europeo una forma específicamente europea de abordar los problemas sociales y darles soluciones sin dejar de reconocer las importantes diferencias existentes entre los distintos regímenes nacionales bienestar de los países que lo integran (Servais: 2001: 702)².

La existencia de un teórico modelo social o de bienestar europeo no puede entenderse separada de su génesis y ni su comprensión puede ignorar una aproximación socio-histórica (Vogel, 1994: 195-199). La mayor parte de los sistemas de protección social y de bienestar de los países de Europa occidental se han constituido por la sedimentación de prácticas y experiencias semejantes en el ámbito de lo social originadas en la caridad cristiana ligada a la pobreza y que entroncan con las reivindicaciones propias del movimiento obrero y, en último término, con el liberalismo social que representa el Estado del Bienestar. Ese legado social común se ha edificado, a su vez, sobre la concurrencia de varias circunstancias esenciales como son el desarrollo del capitalismo industrial y la posición adoptada por el Estado en este proceso, el protagonismo de las ideologías y el poder político de ciertos grupos en la dinamización del cambio social y la evolución demográfica (Ehrhard, 1992: 81).

sión de la política social de la Unión Europea o, estirando al máximo su semántica, de unos mínimos comunes denominadores en los sistemas nacionales de bienestar social de dimensiones continentales.

A nuestro entender la denominación debería servir para describir desde una formulación teórica, genéricamente y en contraste con otros espacios geográficos, la experiencia de promoción simultánea de crecimiento económico y cohesión social en el occidente europeo.

² Aunque se suele ligar este concepto a al conjunto de instituciones y prácticas sociales que funcionan en la Unión Europea como parte de una dimensión funcional propia, Servais prefiere dirigir su mirada al plano nacional.

La singularidad de los sistemas sociales en los países de la Europa occidental viene determinada, además, por su configuración material. En estos, las ideas de protección social y de bienestar de posguerra aparecen definidas por un análogo principio de justicia social inherente y exclusivo de la forma de Estado democrático y social de derecho europeo que, con diferentes fórmulas, se recoge positivamente en sus constituciones. Es decir, la idea de solidaridad es semejante en la mayoría de estos países aunque difiere su inscripción concreta en el espacio nacional. Las políticas sociales, por su parte, constituyen el instrumento de aplicación de un principio que estas mismas han articulado a través de un doble propósito. Por un lado, la reducción de las desigualdades sociales y la erradicación de las formas de pobreza haciendo uso de los instrumentos de redistribución de la renta con que cuenta el Estado interventor, y, por otro, la definición de un concepto amplio de bienestar extensible a todas las capas sociales y, en particular, a aquellas más desfavorecidas, a través de una normativa reguladora y unas garantías explícitas.

Como aspectos fundamentales que integran ese marco de actuaciones propio de los sistemas públicos de Seguridad Social y de las políticas sociales europeo-occidentales cabría señalar (Baillo y Crespo, 1987: 17):

- La oferta de un umbral mínimo de protección de los ciudadanos contra toda una serie de riesgos sociales tradicionales como enfermedad, accidentes laborales, invalidez, pérdida de empleo o jubilación.
- La prestación de una serie de servicios como sanidad, educación, formación profesional, vivienda, urbanismo, guarderías o la protección medioambiental que permitan a los individuos su plena integración en la sociedad y una cierta calidad de vida.
- El apoyo y la promoción del bienestar individual de la persona a través de cualquier otro tipo de prestación o servicio social como, por ejemplo, la difusión de la cultura o de la información.

Todos estos aspectos componen un mínimo común denominador relativamente homogéneo en los sistemas de protección social de estos países europeos, si bien es evidente que, en términos comparativos, cada uno de éstos difiere del resto tanto en las legitimaciones y estructuras como en el nivel de cobertura y prestaciones garantizadas,

los colectivos beneficiados, el volumen de los presupuestos públicos comprometido, los efectos particulares de sus políticas o los contextos sociales³.

Precisamente, estas diferencias, por otro lado, constituyen realidades que permiten negar empíricamente la existencia de un modelo de bienestar social europeo. La supuesta insuficiencia de conceptos de base neutros a las especificidades nacionales en el ámbito social es el argumento en el que se apoyan, además, algunas posiciones político-ideológicas, fundamentalmente de inspiración neoliberal, para oponerse a una mayor convergencia o a la armonización de los sistemas sociales dentro del espacio de la Unión Europea como fundamento de una política social comunitaria amplia. Para estas existen en Europa ideas similares y denominaciones compartidas acerca de lo social, como la de Estado del Bienestar, pero no lo bastante unívocas y sólidas como para conformar una conciencia o una comprensión común (Kaufman, 1990: 18).

Ciertamente, toda aproximación empírica a un modelo social europeo occidental puede plantear tantos problemas como los que resuelve por lo discutible de la presencia de elementos comunes y de especificidades nacionales en los sistemas de bienestar y protección social y por el sentido de su hipotética operatividad para conjugar identidades particulares con una misma comunidad de destinos. Tampoco la referencia a un modelo estático aporta nada relevante al análisis de la evolución e interacción de los sistemas sociales europeos (Bernet, 1993: 144). Sin embargo, no por ello, es decir, no por sus implicaciones en la delimitación del contenido de la política social en el seno de la Unión Europea o por su escasa operatividad analítica práctica, puede rechazarse la existencia de un modelo singular de bienestar social en Europa o, al menos, de un conjunto de características comunes presentes en la mayoría de los sistemas sociales de los Estados del occidente europeo cuyo ensamblaje no se repite en ninguna otra parte. En este sentido, posiblemente, la verdadera esencia del modelo de bienestar social europeo no tenga una determinación intrínseca si no es por medio de una comparación-oposición con el resto del planeta (Tèlo, 1994b: 18 y Vogel, 1994: 196). Europa es la única zona en el mundo que define un modelo de crecimiento económico sin renunciar al progreso

³ Para un análisis comparativo en castellano de los principales sistemas sociales de Europa occidental en los años 80 puede tenerse en cuenta el publicado por el Ministerio de Asuntos Sociales (1992).

e integración sociales combinando una economía de mercado y una amplia protección social de los individuos proporcionada por el Estado, combinado eficiencia y equidad. O por lo menos, hasta ahora, ha venido siendo así. Es la inventora de la socialdemocracia y la cuna del Estado del Bienestar.

En cierto modo, la Carta Social Europea adoptada en el seno del Consejo de Europa en octubre de 1961 y en vigor desde 1965 viene a refrendar esta realidad a través del reconocimiento supranacional de todo un catálogo de pautas básicas que constituyen las piezas de ese modelo social e, incluso, delimitan un “espacio social europeo” en sentido amplio que se extiende más allá del occidente continental. Aunque con forma de declaración de objetivos y con las limitaciones de las convenciones adoptadas por el Consejo de Europa y las propias que este texto admite en su artículo 20⁴, la Carta Social Europea establece como su principal objetivo la mejora del nivel de vida y la promoción del bienestar ciudadano a través de un esfuerzo común y reconoce un conjunto de derechos tanto socio-laborales (derecho al trabajo, a la seguridad e higiene dentro del mismo, a unas condiciones laborales equitativas, a la sindicación y a la negociación colectiva, a la protección de niños y mujeres o a la formación y orientación profesional), como el derecho a la Seguridad Social, a la protección de la salud, a la asistencia social y médica o a la protección de la familia y sus miembros.

Además de la Carta Social y de su Protocolo de mayo de 1988, el Consejo de Europa ha elaborado, igualmente, dos grandes convenios en el terreno de la Seguridad Social, el Código Europeo de Seguridad Social de 1964 y el Convenido Europeo de Seguridad Social de 1972⁵, y toda una serie de recomendaciones relativas a la protección social.

⁴ Los países miembros del Consejo de Europa no están obligados a la ratificación de los acuerdos adoptados por la organización. Pero, incluso, si un país manifiesta su adhesión a alguno de estos convenios, este puede limitar su grado de compromiso respecto al conjunto del texto. En el ámbito social, además, el incumplimiento de la normativa ratificada no da lugar a un procedimiento judicial ni a ningún tipo de sanción. En todo caso, el Comité de Ministros podrá dirigir una recomendación al gobierno infractor. Frente a la dificultad de armonizar prácticas sociales muy diferentes, la Carta Social Europea dispone, en el capítulo de obligaciones, que cada gobierno signatario se compromete a considerar los principios y derechos en ella propuestos “como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados” y a considerarse obligado por un número mínimo de artículos que él mismo elegirá según el procedimiento que se determina (artículo 20.1).

⁵ El primero trata de fomentar el desarrollo y armonización de los sistemas de Seguridad Social europeos, mientras el segundo pretende conseguir una mayor coordinación de los mismos respecto a los problemas que plantea la circulación de personas por el territorio de los países integrantes del Consejo de Europa.

No obstante las evidentes limitaciones de estos instrumentos, los mismos han contribuido, durante años, a una cierta armonización por lo alto de los sistemas de protección social de los países europeos y a una mejor definición de ese teórico modelo social europeo. Además, hasta la fecha, continúan siendo el principal y casi único referente para el establecimiento de una codificación social en el marco de la Unión Europea.

2. LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EUROPEO-OCCIDENTALES FRENTE AL EXTERIOR

Probar la validez conceptual de la denominación modelo de bienestar social europeo o modelo social europeo occidental exige quizá, por tanto, no ignorar precipitadamente un análisis comparativo de este con otros posibles modelos sociales. Para tal examen, resulta útil considerar en distintos tipos de sociedad la intersección de dos variables. Por un lado, la existencia de instituciones de bienestar social y la forma en que una sociedad concreta atiende su provisión. Por otro, la existencia en la misma de un régimen democrático garantizado por un marco normativo institucional. Varias son las situaciones que resultan del cruce de tales variables (Rose, 1993: 223):

- Sociedades democráticas en las que el Estado proporciona por medio de determinadas instituciones un amplio grado de protección social. Sería el caso de los Estados del Bienestar europeos y, de manera más específica, de los Estados miembros de la Unión Europea.
- Sociedades democráticas en las que la cobertura social es básicamente privada y el Estado participa en ella de manera residual o con carácter subsidiario. EEUU y Japón constituyen los ejemplos más destacados de este paradigma social.
- Sociedades no democráticas o escasamente democráticas con amplios sistemas de protección social públicos. Es el modelo propio de los Estados de tipo socialista como la extinta Unión Soviética o Cuba o de los regímenes autocráticos de tipo fascista.

- Sociedades no democráticas o escasamente democráticas que carecen de sistemas de protección social públicos o éstos actúan de manera meramente residual. Este es un modelo que se repite en algunos Estados que se han incorporado al sistema de producción capitalista en su fase posindustrial como Corea o Taiwan u otros de los denominados “en vías de industrialización” como La India.
- Por último y a efectos exclusivos de esta relación comparativa, puede señalarse a la Unión Europea como forma de sociedad no estatal y en construcción ubicada en la intersección del resto de modelos sociales. La Unión Europea constituye un espacio supranacional de relaciones ordenadas conforme a los principios y valores de la democracia occidental pero, al mismo tiempo y aunque haya tratado de desarrollar una dimensión ciudadana, carente de derechos de ciudadanía propios. Los beneficios sociales son provistos por los Estados miembros en sus respectivos territorios conforme a la regla de soberanía social y el principio de subsidiariedad al no existir instituido un Estado del Bienestar europeo en el sentido estricto del concepto. En este panorama social, las instituciones comunitarias deben aspirar a ser garantes efectivas de unos estándares nacionales mínimos de bienestar.

Tabla IV. 1 Estado, democracia y bienestar social

		DERECHOS POLÍTICOS	
BIENESTAR SOCIAL	Sí	No	
Provisión por el Estado	Estados del Bienestar	Estados no democráticos con bienestar	
Provisión por el mercado	Estados democráticos con bienestar social	Estados no democráticos sin bienestar	
		UE	

Fuente: Rose (1993). Elaboración propia

Estas distintas experiencias en materia social son las que permiten, por oposición de las unas con las otras, el establecimiento, a grandes rasgos, de modelos diferenciados y, por consiguiente, de un modelo europeo occidental. Es evidente que en los Estados con sólidas estructuras democráticas existen notables contrastes entre los sistemas de Seguridad Social de aquellos que, como los de Europa occidental, proporcionan unos eleva-

dos niveles de bienestar de carácter público y aquellos otros donde, caso de EEUU o Japón, la función de bienestar del Estado es mucho más reducida por ser el mercado el principal agente de provisión social⁶.

A diferencia de otros modelos sociales del capitalismo democrático, el europeo occidental se ha constituido progresivamente cimentado en cuatro pilares característicos que le confieren su particular substantividad (Tèlo, 1994b: 16-18)⁷:

1. La existencia de distintos niveles de representación para la defensa de los intereses sociales de los trabajadores⁸. La estructura de representación, centralizada o descentralizada, del trabajador europeo contrastaría con la particular segmentación del sindicalismo norteamericano o con el corporatismo empresarial japonés.
2. La importancia de la acción reguladora de los poderes públicos en la economía y en las condiciones de trabajo⁹. Esta circunstancia, unida a la arraigada presencia de las organizaciones sindicales y patronales de base territorial en el seno de la empresa, ha determinado la existencia de una doble fuente de regulación legislativo-reglamentaria y convencional de dichos intereses y un triple espacio de proyección nacional, sectorial y de empresa de los mismos.
3. La presencia de complejos modelos de Estado del Bienestar de carácter universal y de sistemas de Seguridad Social como el más importante de sus instrumentos. De una forma u otra, la mayoría de los sistemas de protección social de las democracias de Europa occidental han tendido a proporcionar unos niveles elevados de cobertura a la totalidad de la población. Esto supone que, tanto desde un

⁶ Köhler (2014) se pronuncia, sin embargo, sobre la existencia de modelos de Estado del Bienestar desarrollistas netamente asiáticos, eso sí embrionarios (“work in progress”) en la medida que en el Estado entra regular aspectos propios de la política social como la sanidad, educación o las relaciones de trabajo, algunos surgidos en la década de los cincuenta y la mayoría desde finales de los noventa para acá.

⁷ Una propuesta parecida la encontramos en Fries (1995: 332) y en Servais (2001).

⁸ Para la que fuera ministra de Empleo y Solidaridad de Francia con Jospin y primera secretaria del PSF, Martine Aubry, el modelo social europeo se caracterizaría por tres circunstancias: la existencia de un sistema de representación de los trabajadores, la intervención del Estado en materia de protección de los mismos y la importancia de la negociación colectiva en el funcionamiento de las relaciones sociales (Aubry, 1988: 9). Esos mismos elementos son destacados por Spyropoulos y Fragnière (1991: 23).

⁹ Tanto es así que hay autores que se refieren al modelo social europeo como modelo europeo de producción (Lange, 1992: 227).

punto de vista de las políticas sociales arbitradas como del gasto que las sostiene, posiblemente uno de los rasgos más emblemáticos del *welfarismo*, los Estados del Bienestar europeos han sido más generosos y solidarios que otros de sus homónimos en otras partes del mundo cuyos sistemas de protección social tienen un alcance mucho más limitado. Así, mientras el gasto público en protección social supone actualmente una media de alrededor del 27 por ciento del PIB de los países miembros de la Unión Europea, este apenas supera el 23 por ciento en Japón, el 21 por ciento para el conjunto de la OCDE, el 19 por ciento en EEUU o el 10 por en una primerísima potencia económica como es Corea¹⁰. Además de qué parte de la riqueza dedica se dedica a protección social en cada país, el gráfico IV.2 muestra también las disparidades en cuanto al esfuerzo presupuestario de cada uno de ellos y a la hipotética asignación per cápita a sus ciudadanos.

4. La existencia de una cultura política y cívica reformista consolidada. En esta parte de Europa, junto a una amplia pluralidad ideológica, existe una arraigada relación entre las organizaciones sociales, económicas y políticas con los poderes públicos que ha favorecido la formación de un concepto original de solidaridad a la vez que el buen funcionamiento del sistema democrático. El modelo social europeo edificado sobre el derecho social positivo ha operado como un instrumento de integración social y de legitimación política singular (Vogel, 1994: 199-204).

Al margen de cualquier ensayo para la construcción de una política social más o menos armonizada en esta parte del mundo o, incluso, para una codificación unificadora de regulaciones sociales distintas, es la superposición singular de esos cuatro elementos el hecho que permite oponer un modelo social europeo occidental a otras prácticas de protección social foráneas y, especialmente, a las de EEUU y Japón.

Aunque por circunstancias muy distintas, tanto en EEUU como en Japón, la protección social se desarrolló más tarde que en Europa, eso sí, con resultados muy similares

¹⁰ Unas diferencias que, por otra parte y como ya se ha podido comprobar, no son nuevas (cfr. OCDE, 1985b y Jacob, 1993: 236-247). Los datos agregados del gasto público social total, es decir, incluyendo el educativo, son aún más elocuentes en la distancias existentes en el esfuerzo social del Estado pues, sobre datos de la OCDE para 2011, este representa el 32,2 por ciento de media del PIB en la UE-15, el 26,9 en Japón, el 24,2 en Estados Unidos, el 22,9 en Australia, 22,7 en Canadá o el 12,8 en Méjico.

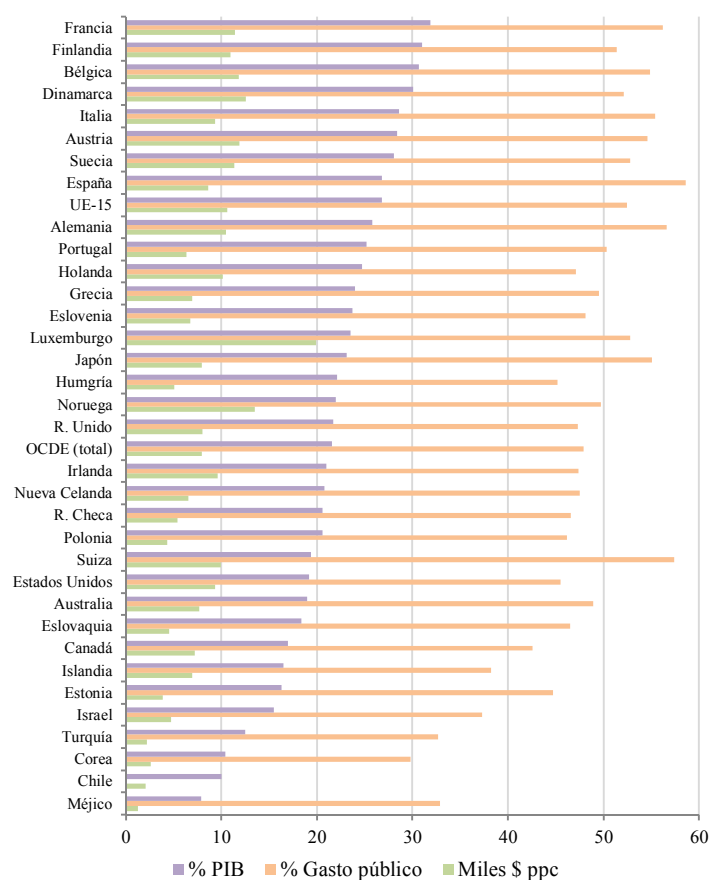
que difieren de los alcanzados en los países de la Europa democrática. En EEUU, muy al contrario de lo que sucede en esos países europeos, la cobertura de riesgos está escasamente socializada y, en su mayor parte, gestionada de manera privada. El sistema de protección social se articula en torno a un esquema dual de previsión individual a través de la empresa con soporte en el seguro y una Seguridad Social pública de carácter más residual. Aunque fuertemente recortados durante los años ochenta, la Seguridad Social y los programas de derechos sociales nacidos del *New Deal* aún hoy constituyen la base del Estado del Bienestar estadounidense. La Seguridad Social cubre básicamente las pensiones de vejez, viudedad, incapacidad y paro de corta duración. Su gestión, descentralizada, corresponde, por lo general, a los distintos Estados y está financiada mediante cotizaciones de trabajadores y empresarios. En cambio, la prestación de servicios sanitarios es fundamentalmente privada. La cobertura sanitaria pública se despliega mediante programas específicos para ancianos e indigentes, colectivos para los que, en general, existe otro tipo de programas concretos. Los seguros privados ofertados por compañías privadas, asociaciones, cooperativas, mutualidades o por la empresa según los términos alcanzados en la negociación colectiva, generalmente, de la misma, más que un instrumento complementario de cobertura, constituyen la base del modelo social en EEUU¹¹.

Por su parte, la Seguridad Social japonesa está constituida por un sistema de seguros, fundamentalmente profesionales, que distingue entre trabajadores y no empleados. Del mismo modo que en EEUU, las grandes empresas negocian con sus empleados una gran parte de los programas sociales, en muchos casos más allá de sus obligaciones legales. Sin embargo, estos programas se aplican exclusivamente a los trabajadores de las empresas en que se negocian que tienen en ellas un empleo y un compromiso, en la mayoría de los casos, vitalicios. Los distintos sistemas de pensiones (a los que contribuyen empleados y empresa a partes iguales) y de seguros médicos (en los que el beneficiario o familiar debe cubrir una parte del coste del tratamiento) constituyen un claro ejemplo de esto. Otros de los principales riesgos cubiertos por los seguros sociales son la jubilación, los accidentes laborales y el desempleo. La asistencia social y la beneficencia ocupan un lugar importante en el modelo de protección social japonés. Los principales

¹¹ Cfr. Navarro (1997: 121-127), o Chaban-Delmas y Pons (1983).

beneficiados son los niños, ancianos y minusválidos. Al igual que en otras muchas partes, la revolución conservadora ha tenido sus efectos en Japón en forma de importantes recortes en el Estado del Bienestar. Aunque sin la radicalidad desplegada por las administraciones republicanas estadounidenses, los gobiernos liberales japoneses se han ido inclinando por la previsión individual en detrimento de la pública en las reformas de su sistema de protección social (Hosaka y Yamazaki, 1988).

Gráfico IV. 1 Gasto público en protección social en % del PIB y en \$ per cápita en ppc, y gasto público en % del PIB¹²



Fuente: OCDE. Elaboración propia

¹² Para tratar de hacerlo más representativo, hemos optado por ordenar los datos de este gráfico ranqueando los países por su gasto per cápita, desde los socialmente más generosos a los menos. Los datos de las tres variables (significativamente correlacionadas aunque lejos de hacerlo de forma perfecta) son de 2014 para la proporción del gasto en protección social en el PIB y de 2011 para las otras dos.

3. MODELO SOCIAL EUROPEO Y ESTADO DEL BIENESTAR MADURO

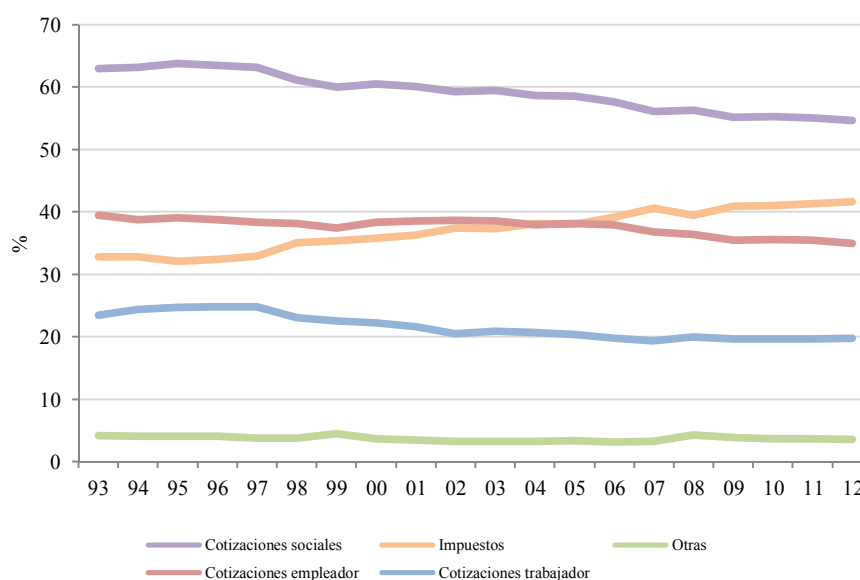
La idea de un modelo social europeo occidental basado en un particular concepto de justicia social de patrocinio público, además de en un acervo sociohistórico compartido y en la peculiar articulación de un conjunto de elementos comunes de cara al exterior en los sistemas de protección social de algunos de los Estados de Europa, se sustenta en una parecida respuesta de los mismos a las demandas de bienestar social de posguerra. La similitud de propósitos y medios entre sistemas de protección social diferentes tanto por su carácter profesional o de solidaridad nacional como por sus propias especificidades, ha determinado que la evolución de éstos en el último cuarto del siglo XX haya derivado de manera espontánea hacia una relativa convergencia, primero por una tendencia general a la universalización de sus instrumentos y, posteriormente, por la reestructuración, de signo más o menos moderado, experimentada por los Estados del Bienestar en que se inscriben.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, desde la crisis económica de mediados de los setenta, las distintas formas de la Seguridad Social de las democracias de Europa occidental, a pesar de sus diferencias y a pesar de la escasa voluntad política para favorecer y programar un acercamiento de índole supranacional, han ido perdiendo su particular substantividad a través de un proceso de progresiva hibridación sobre la base de elementos mutuamente prestados. La distinción entre sistemas de solidaridad profesional y de solidaridad nacional, entre Bismark y Beveridge, ya no resulta operativa en su función clasificatoria en la fase de desarrollo actual del Estado del Bienestar. Es más, en muchos lugares del mundo y en la mayor parte de Europa, ese tipo de debate entre modelos retributivos y redistributivos está superado. Únicamente Dinamarca conserva un sistema de Seguridad Social profesional casi puro. En el resto de los países del occidente europeo la lógica del seguro y de la solidaridad cohabitan estrechamente. Ello no significa que, en el futuro, un modelo común único deba prevalecer necesariamente sobre las vías nacionales en la definición de una política social moderna.

Con independencia del tipo de régimen profesional, universal o mixto de Seguridad Social operante en cada país, los modernos sistemas de bienestar y protección social de los Estados europeos occidentales han estado marcados inicialmente por el común objetivo de proporcionar una cobertura cada vez más amplia a la totalidad de la población,

ya sea mediante la integración de colectivos excluidos de las estructuras de seguridad social existentes, en el caso de los regímenes de carácter predominantemente profesional, o bien mediante la extensión del ámbito de cobertura de la seguridad social al conjunto de la ciudadanía, en el caso de los sistemas de carácter predominantemente universal. Aunque no en todos los casos ha llegado a alcanzarse plenamente el objetivo de la universalización de los sistemas de protección social, sí parece que este se ha erigido en uno de los principios básicos y, de momento, intangibles del *welfarismo* europeo.

Gráfico IV. 2 Fuentes de financiación promedio del gasto en protección social en Europa (EU-15, 1993-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En los países de Europa occidental, la reestructuración del Estado del Bienestar ha seguido patrones muy similares. En líneas generales, los recortes en los sistemas de protección social europeos se han centrado básicamente en la contención de su gasto a través de una presupuestación rigurosa, el recorte de algunos tipos de prestación y la incorporación de nuevas formas de gestión. La tendencia a controlar el gasto social no ha sido, sin embargo, unívoca. Esta no se percibe hasta finales de los ochenta o principios de los noventa en los países del arco mediterráneo como Italia, España, Portugal o Grecia, que durante largo tiempo han venido realizando un enorme esfuerzo por equiparar sus sistemas sociales a los de los países del norte, notablemente más avanzados. Aun así y a pesar de que las distancias tanto de tipo cuantitativo como cualitativo son aún

grandes, es evidente que se ha producido un acercamiento real entre esos dos bloques de Estados del Bienestar del norte y sur de Europa y sus regímenes sociales. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea antes de la ampliación al este (EU-15) registran un gasto social superior al 30 por ciento de su PIB y un gasto en protección social por encima del 26 por ciento¹³. También en la mayoría de ellos, incluso, las cotizaciones sociales están siendo sustituidas por recursos de carácter impositivo como forma de financiación de dicho gasto (gráfico IV.2)¹⁴.

La dirección de las soluciones propuestas en distintos países europeos para algunos de los similares cambios y retos que, como los elevados niveles de desempleo, las nuevas formas de pobreza y de exclusión, la modificación de la estructura demográfica, el incremento de los gastos sanitarios y la dificultad de su control, la garantía de un umbral mínimo de renta, el fraccionamiento de los sistemas de protección social que se deriva de la invasión cada vez mayor de fórmulas privadas de gestión y provisión de servicios durante largo tiempo en manos exclusivas del Estado, el debate acerca de la incompatibilidad entre la lógica de la competitividad y la de la solidaridad o el denominado “dumping social”, continúan revelándose de manera recurrente como aspectos genéricos y no menos importantes de la crisis del Estado del Bienestar en Europa, ha determinado una homogenización creciente e ininterrumpida de sus sistemas de protección social. Eso sí, por lo bajo como revela la moderación de los presupuestos sociales. (Moreno y Serrano, 2007: 36) Sin embargo, la ausencia de una coordinación real entre sistemas sociales y la dilación en abordar problemas de dimensión transnacional más allá de estrategias desreguladoras como los que plantea, por ejemplo, el mencionado dumping social, puede llevar, paradójicamente, a un incremento de los desequilibrios entre ellos.

La cuestión que se plantea frecuentemente en la literatura científica es si el modelo de bienestar europeo, en la actualidad sacudido por la cada vez mayor interdependencia y globalización de las relaciones económicas mundiales y una pérdida parcial de la legi-

¹³ Con datos de Eurostat para 2011 y 2012, respectivamente. Los datos que maneja la ODCE hablan de cifras más bajas.

¹⁴ En concreto, entre 1993 y 2012 el peso de las cotizaciones en la financiación del gasto público en protección social descendió un 13 por ciento (11,5 la aportadas por la empresa y 15,7 las aportadas por el trabajador) mientras las aportaciones del Estado crecieron un 22,9 por ciento.

timidad del Estado frente al mercado (González, 2003: 28 y ss.), cuenta con espacio suficiente para su continuidad y hasta qué punto, inmersa en esta nueva dimensión, Europa está en condiciones de proteger e, incluso, ensanchar los logros de su modelo de civilización social frente al desafío de su propio crecimiento y frente a esa homogeneización de los modelos económicos (Tèlo, 1994b: 19). La cada vez más evidente desconexión entre espacios económicos globalizados y reductos sociales nacionales e, incluso, locales, debe llevar a una reflexión a escala continental y, fundamentalmente, en el seno de la Unión Europea acerca del futuro de los sistemas de bienestar y protección social y de la necesidad de definir políticas sociales más homogéneas en el interior de un verdadero y funcional “espacio social europeo”. Sin una desnacionalización de lo social las oportunidades de lograr una integración europea efectiva se encuentran seriamente limitadas.

4. UN MODELO SOCIAL CONVERGENTE

4.1. Planteamientos preliminares

La existencia de espacios económicos cuyas reglas de funcionamiento tienden a simplificarse, y que no solo se hacen comunes, sino que se predicen como las únicas posibles en el contexto de la globalización, y los similares desafíos que esta genera para los sistemas sociales europeos obligan a preguntarse hasta qué punto las distintas respuestas que estos proporcionan resultan válidas en la nueva sociedad del cuaternario. Si tienden a igualarse los procedimientos y existe similitud en los efectos sociales del desarrollo económico resulta obligado preguntarse si no debería suceder algo similar con las estrategias de protección social. ¿Sucedee? ¿Converge Europa hacia un modelo social más homogéneo?

No son estas preguntas que se desprendan de un simple interés académico. La propia Unión Europea (en su origen Comunidad) se ha interrogado sobre esto desde el momento en que entendió que las sucesivas ampliaciones y el horizonte del gran mercado interior amenazaban no ya la homogeneidad de los sistemas sociales nacionales, desde un

principio un tema fuera de la agenda común, sino la propia construcción de un espacio económico único. Es por ello que la Comisión entendió que, a propósito de la puesta en marcha de los derechos recogidos en la Carta Social de 1989¹⁵, “sería útil emprender una reflexión profunda sobre una estrategia de convergencia de los objetivos perseguidos por los diferentes gobiernos a fin de observar cómo y en qué condiciones es posible evitar que la divergencia de los sistemas no constituyan un freno a la libre circulación”¹⁶.

Intentar averiguar si existe convergencia en el ámbito de lo social entre distintos países exige forzosamente, además de amplias aproximaciones comparativas¹⁷, indagar si, bajo el prisma de una estadística armonizada¹⁸, se han logrado, efectivamente, homogeneizar los niveles de bienestar y de protección social ciudadanos a lo largo de un período dado. Aunque somos conscientes de la existencia de toda una serie de variables e indicadores de medición de los estándares de bienestar que pueden alcanzarse y que, si bien útiles todos ellos ninguno por sí solo es lo suficientemente explicativo, aquí nos ha parecido oportuno decantarnos por el gasto público en protección social por tres motivos¹⁹. Por un lado, porque nos parece un indicador objetivo, transversal, de fácil manejo y comprensión y que permite ágiles comparativas. Por otro lado, porque intuitivamente, y con más o menos acierto, suele aparecer asociado al desarrollo de otros indicadores de la calidad de vida y bienestar distintos de la renta como la esperanza de vida, la salud, la

¹⁵ La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores se adoptó como desarrollo del artículo 117 del Tratado del Roma a fin de “fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, permitiendo su equiparación por la vía del progreso”.

¹⁶ Com (89) 568 final, del 27 de noviembre de 1989, página 27.

¹⁷ Desde finales de la Segunda Guerra Mundial se puso de manifiesto la necesidad de comparar las diferentes dimensiones institucionales del bienestar nacional no solo como una mera forma de medición, sino con fines estratégicos, como un instrumento al servicio de la toma de decisiones políticas y facilitador de la conciliación entre sistemas (Bouget, 2006: 93).

¹⁸ Pese a las limitaciones de las que adolecen las estadísticas de carácter internacional para el establecimiento de comparaciones fiables entre diferentes realidades sociales en orden a alcanzar un grado razonable de homogeneidad en este terreno, máxime cuando son las propias agencias nacionales las que proporcionan los datos.

¹⁹ No es este, desde luego, un ejercicio nuevo. Además de nuestras propias incursiones (Centella 2004 y 2007) entre nosotros podemos destacar trabajos como los de Ferreiro, Carrasco y Gómez (2014), Tránchez y Herrero (2014), Adelantado y Calderón (2005), Gázquez, Jiménez y Pérez (2004) o Alsasua, Bilbao, Olaskoaga (2001y 2007).

educación, etc.²⁰. Finalmente, por una razón de orden práctico, la disponibilidad de series de datos completas, homogéneas y más o menos largas en el tiempo, además de fiables dado el prestigio de las fuentes utilizadas (Eurostat y la OCDE).

Sabedores de las ventajas pero también de las limitaciones de esta elección, vamos a seguir el rastro del bienestar examinando, por tanto, el desarrollo de los presupuestos públicos de carácter social de algunos de los Estados miembros de la Unión Europea en las últimas tres décadas para, desde esa perspectiva, medir las distancias que los separan, las dinámicas de aproximación o divergencia en ese tiempo y, en definitiva, el grado de convergencia social cuantitativa alcanzado entre ellos respecto de sus beneficiarios.

Partimos aquí de la hipótesis de que, pese a las muchas diferencias existentes entre Estados del Bienestar y los modelos particulares a los que pueden adscribirse, en el último cuarto de siglo y el marco de una revisión generalizada de los sistemas sociales nacionales se ha producido en el occidente europeo, aunque lenta, una cierta convergencia

²⁰ Esa intuición es la que nos ha llevado a plantear un simple ejercicio de correlación estadística sin más pretensión que dejar apuntado un acercamiento muy básico a la hipotética relación entre gasto social y otros indicadores de la calidad de vida. Así, haciendo uso del coeficiente de Pearson hemos correlacionado, para los países de la UE-15, los últimos datos de los que hemos podido disponer de gasto público en protección social per cápita en euros corrientes tomados en paridad de poder de compra (Eurostat, año 2012) con una serie de variables correspondientes a un grupo de indicadores sociales relativos a: vivienda, renta, empleo, calidad del capital relacional, educación, medioambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción con la vida, seguridad, conciliación de la vida laboral y familiar. Pues bien, de las 24 variables consideradas la mitad de ellas correlacionan significativamente con el gasto social de manera muy clara (al nivel 0,01, bilateral), positiva (salario medio, renta disponible en el hogar, participación electoral, satisfacción con la vida y nivel educativo alcanzado) o negativamente (desempleo e inseguridad laboral), o de forma más débil (al nivel 0,05, bilateral), igualmente tanto positiva (tasa de ocupación, patrimonio familiar, calidad del agua, ratio de habitaciones por persona) como negativamente (horas de trabajo pesado).

En concreto, los valores del coeficiente de correlación del Pearson obtenidos son los siguientes: vivienda sin equipamiento sanitario básico (-0,198), coste de la vivienda (-0,241), número de habitaciones por persona (0,498), renta disponible del hogar (0,878), patrimonio financiero de los hogares (0,513), tasa de ocupación (0,562), seguridad del empleo (-0,663), tasa de desempleo de larga duración (-0,700), salario medio (0,906), calidad del capital relacional (0,157), nivel educativo alcanzado (0,670), competencias del alumnado (0,358), años de escolaridad (-0,175), contaminación atmosférica (-0,294), calidad del agua (0,506), consulta sobre regulaciones normativas (-0,131), participación electoral (0,771), esperanza de vida (-0,023), autoevaluación del estado de salud (0,411), satisfacción con la vida (0,700), tasa de agresiones (-0,027), tasa de homicidios (-0,431), horarios de trabajo pesado (-0,515), tiempo consagrado al ocio y a uno mismo (0,066).

Llama la atención que, al menos en el desarrollado occidente europeo, el gasto social no tenga una especial incidencia en la esperanza de vida, como tampoco lo tienen el gasto exclusivamente sanitario en esta

en el esfuerzo social que se ha frenado a raíz de la crisis financiera global de 2007²¹. Se trata de una convergencia de resultados, no de procedimientos, si bien intuimos que también estos se aproximan como demuestra el hecho de que esos sistemas sociales cada vez aparecen más híbridos²², aunque el conocimiento sobre convergencia aspectos normativos en materia de política social es aún escaso (Bouget, 2003: 52)²³.

Dado que en el espacio de la Unión Europea las políticas sociales se formulan básicamente con criterios aún soberanos y que son escasas las atribuciones que se han elevado a nivel supraestatal²⁴, planteamos este acercamiento como una convergencia espontánea frente a aquellos otros intentos dirigidos por lograr armonizar o simplemente coordinar²⁵, como ocurre en materia de Seguridad Social o empleo, elementos que aparecen orientados a reforzar las estructuras de un gran mercado interior y al servicio de la competitividad que marca la Estrategia de Lisboa (para lo que esta arbitró el Método Abierto de Coordinación). Habría que aclarar, sin embargo, que esa convergencia es-

(que sí parece influir, en cambio, en la autoevaluación del estado de salud) o el gasto educativo por alumno, en general, en la adquisición de competencias.

²¹ En un trabajo reciente Tránchez y Herrero (2014) vienen a confirmar esta hipótesis para el período 1995-2010 con un detallado análisis econométrico. Para el nuestro hemos preferido alargar la serie desde el comienzo de los noventa.

²² Se trata de una intuición lógica porque el estudio sobre convergencia

²³ No obstante, si una convergencia de resultados puede ser observable, como trataremos de comprobar, una convergencia normativa intencional se antoja particularmente difícil, tanto como una armonización de legislaciones a nivel de Unión Europea, realmente casi anecdótica (igualdad por razón de sexos, por ejemplo). Primero porque es tal la diversidad en este terreno, que previamente se trataría de que cada país convergiese internamente, pero fundamentalmente, porque en la medida que los Estados han ido perdiendo el control de sus instrumentos económicos y fiscales en el marco del gran mercado interior europeo, en particular, y de la economía globalizada, en general y sus sistemas económicos han convergido empujados por la competitividad, las políticas sociales, como uno de los últimos instrumentos con reserva de atribuciones soberana, pueden ser utilizadas como políticas económicas para la mejora de la posición competencial de cada país (Leibfried, 1993: 880).

²⁴ Básicamente la política social de los trabajadores migrantes y la política social relativa a la función pública propiamente comunitaria (la *eurocracia*).

²⁵ Al mismo tiempo que creemos se viene produciendo una lenta convergencia espontánea de sistemas sociales en el marco del nuevo *welfarismo* europeo, más evidente en la extensión de la cobertura social y del comportamiento, en general, de su gasto y no tanto en aspectos normativos, en la definición del catálogo de prestaciones o de los modelos e instrumentos de financiación de su dimensión pública, no puede olvidarse que la Unión Europea ha apostado por animar el proceso patrocinando, a través, por ejemplo y muy especialmente, del Método Abierto de Coordinación, una aproximación de los sistemas de protección social de sus miembros por medio, primero, de una cooperación intergubernamental reglada en la que constituye otra dimensión o pilar de la Unión, el social, y, segundo, de una participación institucional directa que, no obstante, se encuentra seriamente limitada tanto por su escaso margen competencial (proporcional a la exigua voluntad de los gobiernos a renunciar más prerrogativas soberanas) como por su ínfimo presupuesto.

pontánea entre Estados y regímenes sociales no sería, en realidad, tan espontánea desde el momento en que la soberanía fiscal (y presupuestaria) aparece cercenada desde instancias externas que ejercen de reguladores condicionando la toma de decisiones políticas. Dicho esto, no obstante creemos que el errático control del déficit público y las impuestas recetas de austeridad en los Estados que nos ocupan no han resultado, en general, factores condicionantes.

Antes de continuar es preciso, no obstante, hacer varias observaciones de orden metodológico. Algunas de ellas, en realidad, ya las hemos expuesto y tienen que ver, la primera, como acabamos de ver, con la obtención de la información, la elección de las fuentes y los motivos de optar por ellas, y la segunda con el porqué del tipo de gasto considerado. Usamos el gasto público en protección social y no el gasto social total, es decir, aquel que incluye las nada despreciables cuentas de la educación por algo que, en efecto, ya explicamos en su momento²⁶, la tremenda dificultad de agregar ambas partidas, particularmente compleja para unidades de gasto per cápita en paridad de poder de compra.

La tercera se refiere, precisamente, a las unidades de medida del gasto utilizado, por un lado, su peso en los PIB nacionales y, por otro, la paridad de poder de compra per cápita corriente. Sobre ambas mediciones podemos trazar tendencias de aproximación entre países, aunque con lecturas distintas. El primer indicador nos permite examinar el esfuerzo presupuestario relativo desplegado por cada uno de los Estados considerados en cada momento y en cada coyuntura mientras que el segundo mide un tipo de esfuerzo absoluto y real por la equivalencia que se establece entre el poder adquisitivo de cada hipotética asignación capitativa en cada lugar.

La cuarta aclaración lo es respecto de la muestra de Estados en los que evaluamos si se produce el acercamiento previsto. Optamos por el conjunto de países que formaban parte de la Unión Europea en 1995, la UE-15, primero, porque, además del grueso de la Europa occidental y de lo que hemos venido a llamar Modelo Social Europeo, en su heterogeneidad, constituyen, sin embargo, un grupo “relativamente” homogéneo en la

²⁶ Segunda nota del capítulo III.

provisión del bienestar social y, segundo, porque de ellos disponemos de una información suficientemente detallada y precisa, no siempre disponible para el resto de Estados europeos.

Finalmente, una quinta observación para señalar que la elección del período de referencia para el análisis que nos proponemos (1990-2012) obedece, también y a su vez, a dos motivos. Primero, contar con una serie lo suficientemente larga como para que se minimicen los impactos de los varios ciclos recesivos habidos hasta 2007 en la comprobación de si se ha producido la convergencia esperada y, segundo, que es a partir de 1990 cuando, recordamos, se produce una inflexión generalizada del crecimiento del gasto social en el conjunto de la UE-15.

4.2. Esfuerzos sociales que se aproximan. Un análisis empírico²⁷

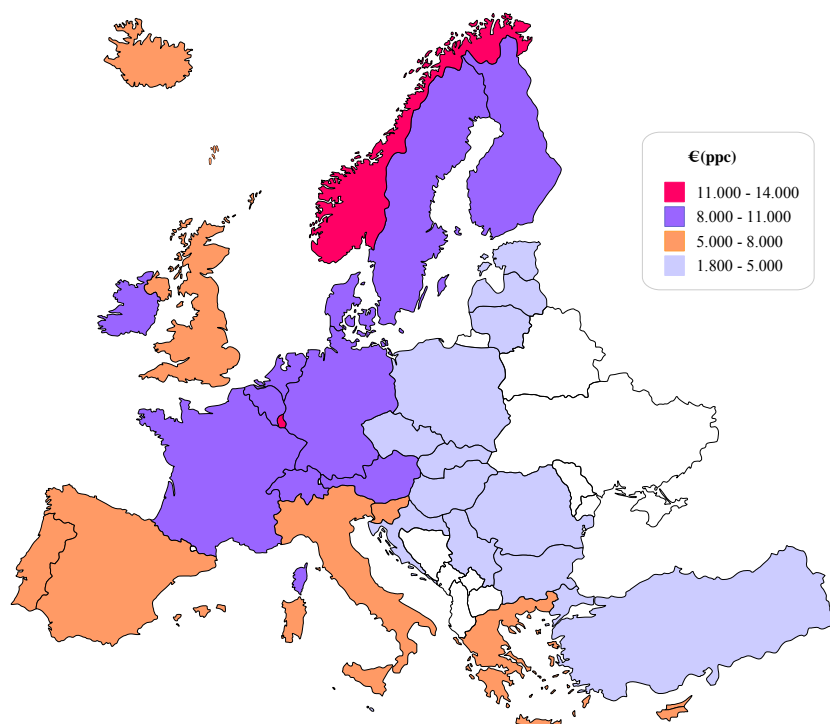
Puestos a examinar el gasto en protección social en busca de un atisbo de aproximación de las políticas sociales entre los países que forman la columna vertebral de la Unión Europea que fortalezca la idea de modelo social compartido hay que recordar que la mayoría de los sistemas de protección social de las democracias de Europa occidental contemplan, de una u otra manera, elevados niveles de cobertura social institucional que se extienden a la mayor parte de la población²⁸. Esa “generosidad” se proyecta sobre los presupuestos públicos de tal manera que la mitad de los mismos obedece a finalidades sociales, lo que viene a suponer más de una cuarta parte de los PIB nacionales. Cifras de la política social y de los esfuerzos de bienestar público como esos no se dan en ninguna

²⁷ Este epígrafe está redactado siguiendo las líneas argumentales de la comunicación que presentamos el 28 de mayo de 2007 al *First International Congress on Studies about Social Issues* celebrado en Ponte de Lima (Portugal) con el título “Convergence de la dépense en protection sociale dans l’Union Européenne”. Respecto de aquel trabajo se ha ampliado la serie temporal sujeta a análisis y, obviamente, se han revisado los datos, así como las conclusiones que allí se extraían. Aquel trabajo, a su vez, era la continuidad de otro presentado años antes en el VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais celebrado en Coimbra (Portugal) el 17 de septiembre de 2004 bajo el título “¿Converge socialmente la periferia europea? Los casos de Portugal y España”.

²⁸ Aunque no a toda. La universalidad es un principio seminal de los modernos sistemas de bienestar europeos lo cual no implica necesariamente su aplicación a cualquier ámbito de la política social, ni si quiera en aquellos formalmente concebidos como universales en los que siempre se dan zonas de sombra en la cobertura. En este sentido la universalidad habría de ser entendida no como un concepto con propiedades jurídicas en sí misma sino como un instrumento al servicio de la extensión del ámbito subjetivo de los derechos sociales.

otra parte del mundo. Es más, si tomamos como referencia el conjunto de las democracias más desarrolladas, las integradas en la OCDE, podrá comprobarse una vez más que casi la totalidad de los Estados de la EU-15 aparecen a la cabeza del gasto en protección social en porcentaje del PIB (gráfico IV.2)²⁹. Cambiando el orden de los protagonistas, algo muy similar ocurre respecto de un hipotético gasto per cápita considerado en paridad de poder de compra³⁰.

Gráfico IV. 3 Gasto público en protección social per cápita en ppc (2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Vista así, la idea de un modelo social europeo caracterizado por unos altos niveles de gasto público parece coherente y hasta justificada. La realidad, sin embargo, lejos de

²⁹ En 2014 las excepciones son Irlanda y Reino Unido, esta última por debajo incluso de la media de gasto de la OCDE. Salvo Japón, ni que decir tiene que ningún otro país no europeo de esta organización está por encima de esa media. Obviamente, menos aún lo ajenos a la misma.

³⁰ En este caso las excepciones son Grecia, por debajo de la media de la OCDE, y Estados Unidos, como único país no europeo, por encima.

homogeneidad, nos habla de importantes diferencias en todo el continente y dentro de ese grupo, tal como se muestra en el gráfico IV.3³¹, aunque han tendido a minorarse.

Tomemos como referencia, por ejemplo, la última variable. En 1990 podían distinguirse claramente tres *clusters* de países en la UE-15 en razón del gasto per cápita armonizado: aquellos cuyo gasto era muy superior a la media del conjunto, los próximos a ella y los que estaban claramente por debajo. En 2012, aunque las distancias en los valores extremos del gasto se mantenían, la tendencia era a una compresión de la serie, creciendo respecto de la media los más bajos y minorándose los más altos de tal manera que pueden describirse dos grupos de países: los mediterráneos y Reino Unido, por un lado, con un gasto inferior al medio, y los nórdicos, continentales e Irlanda, por otro, cuyo gasto es superior.

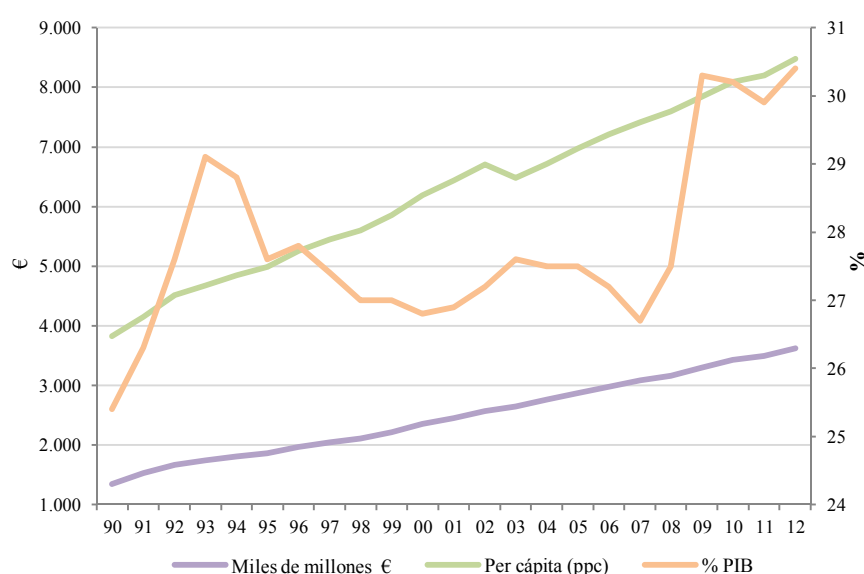
En primer lugar, como ya indicamos, las cifras de gasto corriente para el conjunto de estos países se multiplicaron por 2,7 en términos presupuestarios y por 2,2 medidas en forma per cápita en paridad de poder de compra. Ha sido un crecimiento del gasto sostenido, real y casi siempre superior que el experimentado por la economía de la zona y por la de cada uno de los países que la forman, que en 2012 alcanzó los 3,6 billones de euros cuando en 1990 no superaba los 1,4 billones, un 170 por ciento más. Junto a Luxemburgo, cuatro de los países periféricos de la UE-15, tres de ellos con modelos de protección sociales de tipo mediterráneo, Irlanda, Portugal, Grecia y España, en ese orden, arrojaron las cifras más altas en incremento nominal del gasto en protección social,

³¹ Una idea de esas disparidades nos la da la diferencia existente entre los valores extremos de la variable gasto per cápita. Si prescindimos de Luxemburgo, por la singularidad poblacional, económica y societaria del pequeño Ducado, la diferencia entre la asignación capitativa del siguiente país más generoso, Holanda, y la del que menos, Portugal, fue en 2012 de más de 8.700 €, más del doble, claro que con respecto a Rumanía (cuyo gasto representó 23 puntos para una media de la UE-15 de 100) fue de casi 8.600 €, casi cinco veces más.

1990			2012		
	€ ppe	UE-15=100		€ ppe	UE-15=100
Suecia	5.267	140	Luxemburgo	13.820	154
Holanda	4.940	132	Holanda	10.698	119
Luxemburgo	4.780	127	Dinamarca	10.462	117
Dinamarca	4.680	125	Austria	9.923	111
Austria	4.478	119	Alemania	9.715	108
Francia	4.406	117	Francia	9.707	108
Alemania	4.391	117	Irlanda	9.687	108
Finlandia	4.021	107	Suecia	9.598	107
Bélgica	3.899	104	Bélgica	9.206	103
Italia	3.824	102	Finlandia	9.036	101
UE-15	3.751	100	UE-15	8.955	100
R. Unido	3.317	88	Italia	7.786	87
Grecia	2.300	61	R. Unido	7.460	83
España	2.293	61	Grecia	6.123	68
Irlanda	2.114	56	España	6.027	67
Portugal	1.554	41	Portugal	5.071	57

mientras dos escandinavos, Finlandia y Suecia, las más discretas. En concreto, mientras estos apenas doblaron su presupuesto social en estos años Irlanda lo multiplicó casi por ocho, Luxemburgo y Portugal lo quintuplicaron, Grecia lo cuadruplicó y España lo multiplicó por 3,4. Con excepción de Italia, son pues los Estados del Bienestar más tardíos los que más han crecido cuantitativamente hablando en el último cuarto de siglo mientras, en general, los más avanzados se han mostrado más comedidos.

Gráfico IV. 4 Gasto público en protección social en la UE-15 en miles en millones de euros, en % del PIB y per cápita (ppc) (1990-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia³²

Por otro lado, aunque es cierto que habría que distinguir tanto entre países como entre períodos puede decirse que los presupuestos sociales de todos ellos han seguido una clara dinámica incrementalista, solo alterada en ejercicios puntuales, a un ritmo medio conjunto del 4,7 por ciento anual³³. Aunque más atenuada (el incremento anual medio conjunto es del 3,7 por ciento) y puntualmente rota en 2003, esa dinámica se observa, igualmente, para el gasto per cápita (ppc) que creció, como ya indicamos, un 122 por

³² Los datos para Suecia del período 1990-1992 del gasto presupuestado son estimados.

³³ Dinamarca, Francia, Irlanda y Luxemburgo son los únicos países de la UE-15 en los que no se dan ejercicios de menor presupuesto del gasto en protección social respecto del precedente en el período estudiado.

ciento. Respecto del peso medio del gasto público en protección social en los PIB nacionales ha sido, en cambio, irregular. Así, entre el valor mínimo del 24,5 por ciento de 1990 para toda la UE-15 y el máximo del 30,4 en 2012 se han producido importantes variaciones ubicadas fundamentalmente entre los años 1993 y 2007, un valle en el esfuerzo social especialmente profundo hasta el año 2000 originado por dos motivos: un ciclo económico alcista que dispara el crecimiento de las economías de la zona tras el receso con que se cerraban los ochenta y unos redoblados esfuerzos por controlar el gasto público, fundamentalmente de las principales de ellas³⁴. Aunque el gasto social sigue incrementándose, lógicamente el cociente que marca respecto del PIB se ve minorado. La crisis financiera mundial que se deja sentir a partir de 2008 tiene inicialmente (hasta que se deja caer el peso de los recortes) el efecto contrario con un gasto en protección social sostenido pero con crecimientos económicos menores e incluso negativos.

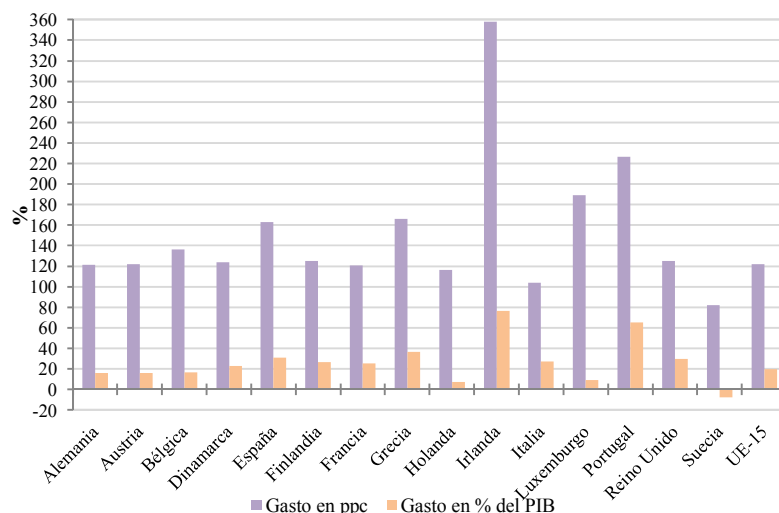
El balance particular de cada país en la evolución de este indicador en el período observado confirma la idea que acabamos de apuntar: los Estados del Bienestar menos desarrollados son, con mucho, los que más se han esforzado (gráfico IV.5). Especialmente llamativos resultan los casos de Irlanda y Portugal que han elevado su gasto público en protección social en términos relativos de su riqueza un 77 y un 65 por ciento, respectivamente. En el extremo opuesto, Holanda registró un incremento de un 7 por ciento y Suecia una minoración del 8 por ciento. El análisis del gasto per cápita armonizado corrobora lo que acaba de afirmarse: con la excepción de Italia, incrementos muy elevados de este indicador en Estados del Bienestar débiles, especialmente significativos en Irlanda y Portugal y más moderados en Grecia y España, y por debajo de la me-

³⁴ Hay que recordar que desde el último tercio de los noventa se produce literalmente una carrera por alcanzar los criterios de convergencia que acreditaban para el ingreso en la moneda única que condicionaron los presupuestos públicos con rigurosas políticas antideficitarias.

El menor peso económico relativo de lo social resulta lógico de explicar en un período expansivo (incremento del PIB y de la renta per cápita, minoración de los gastos en desempleo, etc.) en Estados socialmente desarrollados, como Finlandia, Dinamarca u Holanda, sin embargo, no es fácil de asimilar en otros socialmente deficitarios como Irlanda (aunque en el caso irlandés el espectacular incremento de su PIB desde la segunda mitad de los noventa sesga la afirmación, como demuestra el gasto por habitante más dinámico de toda la UE) y, sobre todo, en España donde la caída relativa del gasto en protección social entre 1994 y 2001 fue preocupante, por mucho que se haya pretendido ocultar bajo el éxito económico que supone crecer por encima de la media europea o el exitoso alcance del equilibrio presupuestario, objetivo este planteado como un fin mismo de la economía del país a expensas del desarrollo de áreas insuficientemente dotadas como la social (Centella, 2004b).

dia países identificados con el modelo social continental (Austria, Alemania, Francia, Holanda) además de Suecia³⁵.

Gráfico IV. 5 Incremento del gasto público en protección social per cápita (ppc) y en % del PIB (1990-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia³⁶

Visto el comportamiento de los presupuestos sociales para estos años es preciso por tanto, confirmar primero hasta qué punto la tendencia a converger en la UE-15 respecto de sus gastos sociales es real para, si es así, describir las distancias y el grado de aproximación existentes. Aunque existen distintas técnicas para ello³⁷, aquí, y pese a sus li-

³⁵ Entre 1990 y 2012 el incremento porcentual registrado en el gasto público en protección social de los países de la UE-15 medido en porcentaje del PIB es el que sigue: Irlanda (76,6), Portugal (65,0), Grecia (36,2), España (30,8), Reino Unido (29,7), Italia (27,3), Finlandia (26,3), Francia (25,3), Dinamarca (22,7), UE-15 (19,7), Bélgica (16,7), Alemania (16,1), Austria (15,7), Luxemburgo (8,9), Holanda (7,1) y Suecia (-7,9).

Tomado de forma per cápita en paridad de poder de compra las diferencias en el período quedan así: Irlanda (358,2), Portugal (226,3), Luxemburgo (189,2), Grecia (166,2), España (162,8), Bélgica (136,1), Reino Unido (124,9), Finlandia (124,7), Dinamarca (123,5), UE-15 (121,7), Austria (121,6), Alemania (121,2), Francia (120,3), Holanda (116,6), Italia (103,6), Suecia (82,2).

³⁶ Los datos del gasto presupuestado para Suecia del período 1990-1992 son estimados.

³⁷ En algunos trabajos hemos observado aproximaciones a la existencia de convergencia de rentas a través del rango y el rango relativo, la desviación media y la desviación media relativa, la desviación típica, la varianza, el coeficiente de variación e, incluso, los índices de Gini o Theil (Pérez, Rahona, y Vaquero, 2005).

mitaciones (Goerlich, 2001), hemos optado por dos de los modelos estadísticos y económicos más frecuentemente utilizados, los de β convergencia y de σ convergencia, según terminología de Barro y Sala i Martín (1992).

El primero contempla el proceso a partir de una perspectiva *catching up* propia del modelo neoclásico de desarrollo macroeconómico de Solow³⁸, es decir, la de un mayor crecimiento, en este caso, del gasto en aquellos países que inicialmente cuentan con valores inferiores tendente a un estado estacionario o de equilibrio final único y común (convergencia absoluta) o propio de cada país dependiendo, de factores endógenos específicos de cada uno de ellos (convergencia condicionada)³⁹. El segundo se basa en el recorrido temporal de la dispersión de la variable gasto alrededor de la media y si esta tiende a reducirse⁴⁰.

El modelo de β convergencia consiste en una regresión del crecimiento acumulado (variable dependiente) aproximado por diferencias logarítmicas, sobre el logaritmo de la condición inicial (variable independiente) (Sala i Martín, 1996). Para el cálculo del grado de convergencia o divergencia absoluta alcanzado se utiliza normalmente una ecuación simplificada del modelo tomando como referencia únicamente el año de principio y el del fin del período considerado (Goerlich, 2001: 21)⁴¹:

$$\ln x_{i,t} - \ln x_{i,t-j} = a - \beta \ln x_{i,t-j} + u_{i,t}$$

³⁸ Según el modelo neoclásico en condiciones de competencia perfecta y de existencia de rendimientos marginales decrecientes las economías más retrasadas reducirán más rápidamente las distancias con las más desarrolladas hasta alcanzar un mismo y único estado estacionario. En eso consiste la hipótesis de convergencia de Solow (1956).

³⁹ Es decir, mientras en la convergencia absoluta se asume todos los países alcanzarían un mismo nivel constante de gasto partiendo de condiciones similares, en la condicionada o relativa cada uno de ellos alcanzaría niveles distintos, dependiendo de sus circunstancias particulares.

⁴⁰ Para los dos análisis, los valores de la variable (gasto per cápita en paridad de poder de compra), según la formulación de Barro y Sala i Martín (1992) se someten a una transformación logarítmica para reforzar la importancia de los países que se encuentran en la cola de la distribución y evitar así los problemas de heterocedasticidad de los datos. El cálculo está hecho en logaritmos naturales. En resumen, estas dos técnicas se basan en la varianza de los logaritmos (β convergencia) y en la desviación estándar de los mismos (σ convergencia).

⁴¹ La ecuación de crecimiento para la β convergencia condicionada incluiría variables explicativas adicionales ($z_{i,t}$) según la fórmula inicial aportada por Barro y Sala i Martín (1992) simplificada como sigue:

$$\ln x_{i,t} - \ln x_{i,t-j} = a - \beta \ln x_{i,t-j} + c z_{i,t} + u_{i,t}$$

Donde, en nuestro caso, x representa el gasto público en protección social per cápita en paridad de poder de compra, i cada Estado de la UE-15, t el año final del período sometido a estudio, $t-j$ el primero de ellos, siendo u una condición aleatoria.

Respecto del gasto en protección social existiría convergencia de tipo β caso de observarse una correlación negativa entre el incremento acumulado del gasto en protección social entre los años 1990 y 2012 y los valores iniciales de este en 1990. Veamos.

La estimación logarítmica de la hipótesis de convergencia (tabla IV.2) muestra valores significativos para la misma, si bien no excesivamente elevados según la puntuación del coeficiente de determinación R^2 (explicaría el 53 por ciento de los casos).

Tabla IV. 2 Convergencia del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012). Estimación en LN

Modelo		R	R^2	R^2 corregida	Error típ. de la estimación
		,728(a)	,529	,493	,159960
Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		t	Sig.
	B	Error típ.	Beta	B	Error típ.
(Constante)	4,487	,940		4,774	,000
Gasto inicial	-,439	,115	-,728	-3,823	,002

La regresión de los logaritmos (gráfico IV.6) permite confirmar (según el signo negativo de β , es decir, la pendiente de la curva de regresión⁴²) la existencia de una dinámica de convergencia (absoluta) en los tipos de crecimiento del gasto en protección social de 0,4 por ciento anual⁴³ en el período que no es similar en todos los países, pudiendo distinguir cuatro situaciones:

1. Una clara tendencia positiva a converger de los Estados más deficitarios con relación a sus estructuras de bienestar (Irlanda, Portugal, Grecia y España, en ese orden) creciendo sus gastos en protección social por encima de la media.

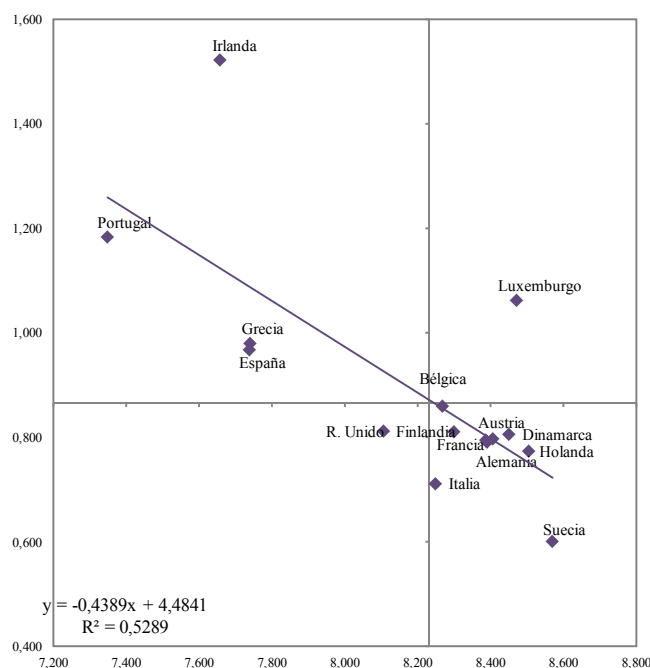
⁴² La pendiente negativa de la curva de regresión muestra que el tipo de crecimiento del gasto fue más elevado en los Estados cuyo presupuesto social era más modesto al principio.

⁴³ La velocidad de convergencia se calcula a través de la estimación de b : $\partial = -Ln(1+tb)/t$.

2. Una convergencia de signo negativo de los países con modelos sociales tipo nórdico (Suecia, Dinamarca y Finlandia) y continental (Alemania, Holanda, Francia y Austria), además de Italia, cuyos gastos crecieron por debajo de la media.
3. Luxemburgo y Reino Unido experimenta un alejamiento de la media divergiendo en sentido positivo uno y en sentido negativo el otro, respectivamente.
4. Finalmente, Bélgica, permaneció en la misma posición.

Sin embargo, el gráfico de regresión permite observar con claridad, igualmente, cómo Irlanda y Luxemburgo, con crecimientos de su gasto muy superiores a la media del conjunto, el primero, como acabamos de señalar, convergiendo hacia ella y el segundo divergiendo, distorsionan la tendencia. De hecho, un análisis prescindiendo de estos dos países nos muestra un escenario de convergencia muy significativo ($R^2 = 0,8375$).

Gráfico IV. 6 Convergencia β (absoluta) del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Aplicado el modelo a la variable gasto en protección social en porcentaje del PIB los resultados se muestran similares respecto de la convergencia de los países con sistemas

del bienestar más débiles, si bien con matices respecto de la ubicación de los quince en la recta de regresión, mucho más homogénea⁴⁴.

En definitiva, la tendencia a converger descrita se explica, pues, por una aproximación a la media de gasto en protección social per cápita (ppc) de la UE-15 de aquellos Estados cuyo gasto era inferior a esa media en 1990, a excepción de Reino Unido, pero, fundamentalmente, por la relativa moderación de la expansión de dicho gasto en los Estados que forman el núcleo duro del *welfarismo* europeo durante los años previos a la crisis de 2008. En este sentido, podría hablarse de una convergencia real pero a la baja⁴⁵.

La aproximación de σ *convergencia*, por su parte, considera la dispersión, en términos de desviación típica de los logaritmos, de la variable a lo largo de un período según la expresión:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum (Lnx_{i,t} - Lnx_t)^2}{n}}$$

Donde x representaría el gasto en protección social per cápita en paridad de poder de compra, i cada Estado de la UE-15 y t los años de la serie.

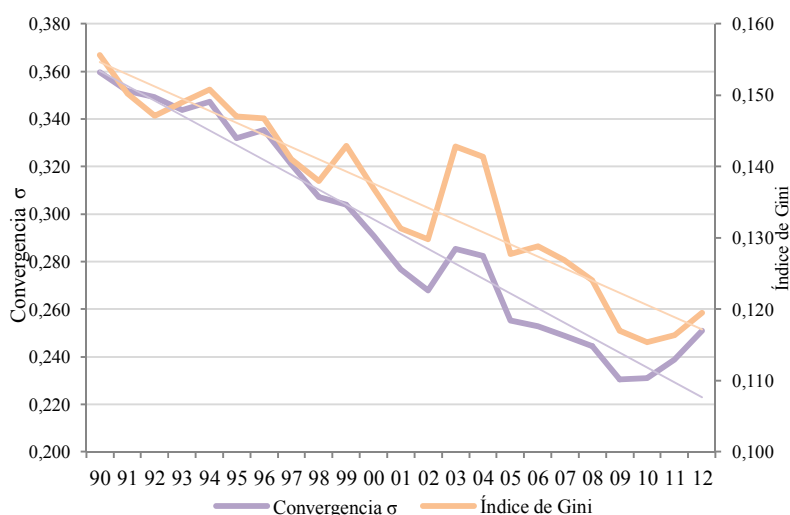
La convergencia de tipo σ se produce, por tanto, como resultado de una minoración de la dispersión de la variable durante el período de referencia. Aunque gráficamente muy revelador, a diferencia del modelo de convergencia β no permite distinguir dinámicas particulares de convergencia, lo que no impide una estrecha relación entre los dos indicadores dado que la β *convergencia* es una condición necesaria para la existencia de σ *convergencia*, si bien no suficiente, o lo que es lo mismo, para la que se dé esta es preciso que no haya factores que actúen en sentido divergente.

⁴⁴ $R^2 = 0,6909$ y $B = -0,6975$.

⁴⁵ Tratando de mejorar la estimaciones del análisis de β *convergencia* absoluta, el trabajo de Tránchez y Herrero (2014) incorpora variables explicativas adicionales al modelo para concluir que algunas de ellas resultan significativas en la convergencia hacia estados estacionarios propios, o lo que es lo mismo, reflejan la existencia de β *convergencia* condicionada. En concreto, se observa que las variables de tipo económico (crecimiento del PIB y deuda pública en porcentaje del PIB) se muestran más significativas que las de tipo social (población mayor de 65 años e Índice de Gini), entre las que no se incluye el incremento demográfico como sí se hace en otras aportaciones (Paetzold, 2013). Se rechaza, en cambio, que la adscripción a modelos de bienestar de los países de la muestra pueda constituir una variable explicativa.

En el caso que nos ocupa, la evolución de la dispersión del gasto en protección social per cápita considerado como desviación típica de los logaritmos (gráfico IV.7) muestra la existencia de una clara tendencia más o menos regular (se interrumpe moderadamente entre 1993 y 1996 y en 2002) a converger de los países de la UE-15 en el curso del período 1990-2010, momento a partir del cual se produce una evidente inflexión hacia la divergencia. La reducción del indicador entre 1990 y 2012 es de un 30,3 por ciento y de 35,9 por ciento hasta 2009. Esa tendencia se confirma de forma bastante similar con el uso del índice de Gini para esa variable tal y como puede apreciarse en el mismo gráfico.

Gráfico IV. 7 Convergencia σ e índice de Gini para el gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2012)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

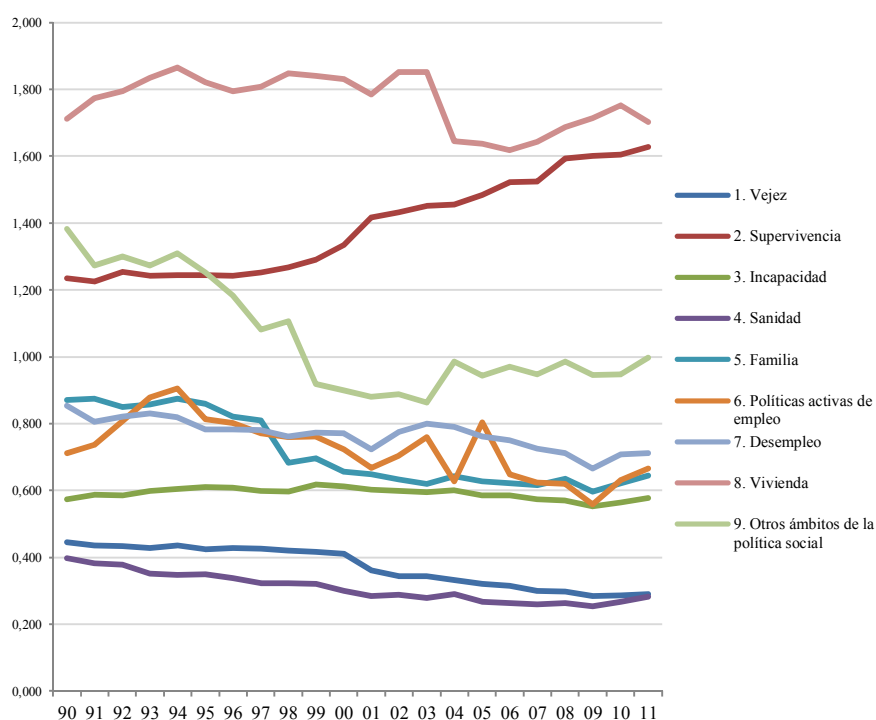
Vista dicha tendencia, retrocedemos sobre el modelo de convergencia β para comprobar cómo, en efecto, también sobre él podríamos visualizar la ruptura apuntada pasados los primeros años de la crisis económica de 2007⁴⁶.

⁴⁶ El valor para el coeficiente de determinación R^2 para el análisis de regresión del período 1990-2008 es más alta, concretamente 0,6358. La correlación es muy significativa si, como hacíamos anteriormente, prescindimos de Luxemburgo e Irlanda ($R^2 = 0,8784$).

En cuanto al gasto público en protección social en porcentaje del PIB, la evolución de la desviación logarítmica a lo largo de la serie indica ciertamente una tendencia a la convergencia si bien mucho más irregular. De hecho, se interrumpe durante el período 1996-2007 coincidiendo, como ya hemos indicado, con un ciclo de crecimiento y de énfasis en el control del gasto público.

Aplicado el modelo de análisis de convergencia σ para cada una de las funciones del gasto en protección social encontramos un comportamiento nada homogéneo entre las mismas. En general puede describirse una reducción de las diferencias de gasto en aquellas más importantes por volumen, pensiones, sanidad y desempleo, en las que la tendencia es moderada, además de familia y otras prestaciones de protección social, esta última con una clara reducción en la dispersión anual de la variable hasta que se detiene en 2003. Vivienda e incapacidad no solo no convergen, sino que divergen y supervivencia e incapacidad, esta con desviaciones anuales dispares, conservan valores similares al principio y al final de la serie.

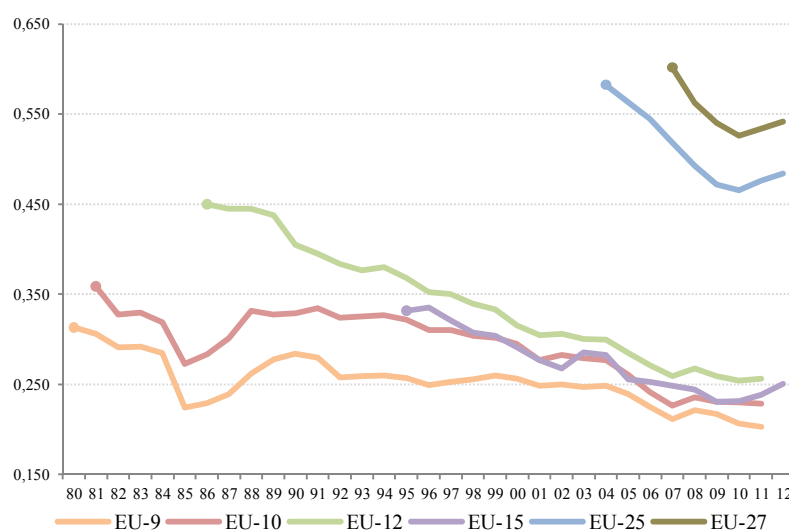
Gráfico IV. 8 *Convergencia σ para funciones del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE-15 (1990-2011)*



Fuente: OCDE. Elaboración propia

Para cerrar el análisis de convergencia basado en los modelos β y σ hemos querido ampliarlo al conjunto de países de la Unión Europea tomado como variable independiente el gasto en protección social per cápita en paridad de poder de compra el año de adhesión de los nuevos Estados referida al número de los mismos que pasaban a integrarla desde ese momento⁴⁷. Hablamos, así de una Unión Europea de 9, 10, 12, 15, 25 o 27 Estados.

Gráfico IV. 9 Convergencia σ del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE (1980-2012)



Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia⁴⁸

Del análisis de σ convergencia (gráfico IV.9)⁴⁹ puede concluirse que en todas esas agregaciones existen dinámicas de reducción de la dispersión de los valores del gasto, más pronunciadas cuanto menos desarrolladas han sido las economías de los socios

⁴⁷ Se ha excluido a Croacia ya que su adhesión a la UE como miembro pleno se produjo el 1 de julio de 2013, fecha de la que aún no disponemos de datos para las variables utilizadas.

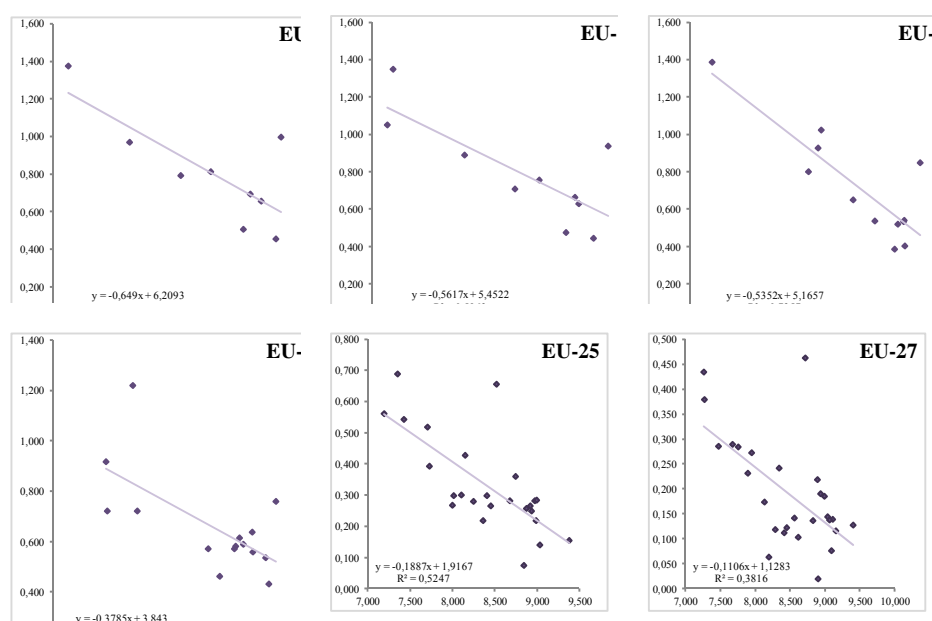
Las adhesiones a la Unión Europea se han sucedido así: Grecia (1981), España y Portugal (1986), Austria, Suecia y Finlandia (1995), Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Estonia, Malta y Chipre (2004) y Rumanía y Bulgaria (2007).

⁴⁸ Tanto este como en el siguiente gráfico (IV.10) los datos para la UE-9, UE-10 y UE-12 han sido obtenidos de la base SOCX la OCDE y para la UE-15, UE-25 y UE-27 lo han sido de Eurostat.

⁴⁹ Bouget (2009: 12) hace una comparativa similar para la convergencia σ si bien tomando como referencia el gasto social referido al PIB.

incorporados, tal como se desprende de cada nueva ampliación, incluida la de 1995 con la incorporación de países aportadores netos al presupuesto comunitario. En general, la tendencia a la convergencia de cada una de estas agrupaciones ha sido constante a excepción de dos momentos, desde mediados de los ochenta, para la UE-9 y UE-10 y a partir de 2010, para la UE-15, EU-25 y UE-27. En el caso de la UE-9, a la divergencia inicial de la segunda mitad de los ochenta, sigue un período de estabilidad en las disparidades entre países hasta mediados de la primera década del nuevo milenio. Las divergencias de la Unión Europea de las últimas tres ampliaciones tras la crisis de 2007, no percibidas en la UE-9 y apenas en la UE-12, nos remiten a prácticas de gasto muy dispares entre los países incorporados en ellas que oscilan entre notables aumentos (Lituania, Chequia o Bulgaria, 10,3, 8,6 y 7,0 por ciento, respectivamente) y decrementos (Hungría, Rumanía y Suecia, 2,7, 2,6 y 0,4 por ciento) en el trienio 2010-2012.

Gráfico IV. 10 *Convergencia β del gasto público en protección social per cápita en ppc en la UE (1980-2012)*



Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia

La existencia de convergencia σ entre cada uno de estos agregados de Estados miembros nos lleva a detenernos en el análisis de β convergencia por ser esta condición de aquella. En efecto, en todos los casos se percibe su existencia tal como marca la pendiente negativa de la línea de tendencia en los diagramas de regresión de los logaritmos

aunque, tal como puede apreciarse en el gráfico IV.10, las significatividades son dispares, alta para la EU-12 y muy baja para la EU-27.

En definitiva y recapitulando, la aplicación simultánea de los modelos de análisis de convergencia β y de convergencia σ nos permite, pues, constatar la existencia de un acercamiento real de los Estados del Bienestar en la UE-15 para el período 1990-2012 respecto de sus gastos públicos en protección social. La conclusión que puede extraerse, por tanto, es que estos convergen en lo social o, al menos, en cuanto a la intención de sostener sus políticas sociales, lo que no es poco. Ahora bien, las diferencias de partida son tantas que, pese al importante esfuerzo hecho por algunos de ellos, es del todo imposible que pueda homogeneizarse un umbral prestacional mínimo a nivel continental a medio plazo, más aún si se tiene en cuenta que nos referimos básicamente al núcleo de países más desarrollados de Europa y que el resto, entre ellos los socios más tardíamente incorporados a la Unión Europea, están a una enorme distancia económica y son socialmente muy deficitarios en términos de *welfarismo* clásico⁵⁰. Es por ello que la Europa ampliada es una Europa amenazada, porque, junto a sus “integradoras” reglas de coordinación sociolaborales marcadas por la competitividad como estrategia de crecimiento, está contribuyendo a una depauperación *de facto* del modelo social europeo y del constitucionalismo social tanto interno como externo (Guamán y Noguera, 2014: 15), o lo que es lo mismo, a una rebaja del estatus social de ciudadanía.

4.3. Convergencia espontánea, convergencia coordinada: Una *serpiente social europea* como método alternativo de diagnóstico y como estrategia

En 1990, al hilo del debate meramente teórico⁵¹ sobre la posibilidad de poner en marcha un Estado del Bienestar supranacional europeo (Leibfried, 1993, 1994) paralelo a la experiencia de un gran mercado único interior que comenzaría a funcionar desde enero

⁵⁰ No obstante, hemos aplicado los modelos β convergencia y de σ convergencia para el gasto en protección social per cápita (ppc) al conjunto de toda la Unión Europea durante el período 2003-2012 y los resultados muestran una tendencia bastante similar a la descrita para la UE-15 con un valor $R^2 = 0,5483$ para la recta de regresión y una dispersión logarítmica creciente hasta 2006 y desde 2010.

⁵¹ Es obvio que, vista la resistencia de los Estados por supranacionalizar áreas de la provisión social, ese debate solo podía ser teórico. El rechazo a iniciativas como las que planteaba el Plan Majorlin para “comunitarizar” la protección del desempleo en los setenta resulta paradigmática.

de 1993, un grupo de profesores de la Universidad Libre de Bruselas presentaba un instrumento analítico sobre el que plantear un modelo común o una serie de reglas uniformes, al tiempo que flexibles, para la Seguridad Social de los entonces doce Estados miembros. La propuesta estaba inspirada en la serpiente monetaria europea que a principios de los setenta se había utilizado para mantener la estabilidad en la paridad de las monedas nacionales. Imitando sus mecanismos, se trataba de trazar rutas para el alineamiento voluntario hacia lo alto, es decir, desde los socios más pobres a lo más ricos, de los presupuestos sociales nacionales por el lado de la redistribución fiscal.

La fórmula inicial de Dispersyn, Van der Vorst y sus colaboradores de *una serpiente social europea* (Dispersyn, Van der Vorst et al. 1990) fue extensamente desarrollada con posterioridad por los mismos en un pormenorizado trabajo (1992) en el que esta aparecía, según el propio subtítulo, en forma de estudio de viabilidad⁵². Con esta herramienta los autores pretendían implementar un mecanismo de verificación de los niveles de protección social alcanzados por los Estados miembros, de su evolución y de sus avances, frente a las amenazas que para sus Sistemas de Seguridad Social podía suponer la integración económica obviando una dimensión social específica. Precisamente los temores apuntaban a que, en ese contexto, se produjesen, no solo prácticas de *dumping social*, como de hecho así ha sido, sino una convergencia a la baja de los mismos o, cuanto menos, la congelación de su desarrollo. En concreto, se buscaba asegurar la convergencia o, al menos, evitar la divergencia de dichos sistemas de protección y elevar o, al menos, mantener el nivel medio entre ellos mediante dos tipos de mediciones, la varianza o la desviación típica para la convergencia y la media para la consolidación de los beneficios sociales alcanzados. En definitiva, una forma de “mutualizar” de la convergencia social de los Estados miembros sobre “el principio de solidaridad europea”.

No se trata aquí de intentar armonizar sistemas muy divergentes, operación cuyo carácter realizable, incluso necesario y deseable, es, por otra parte, fuertemente contestado

⁵² De hecho los propios autores señalaban que con su modelo no se trataba tanto de llegar a resultados precisos como de demostrar que, pese a su complejidad, era viable. Tanto es así que Dispersyn (1993: 887) ve en esta serpiente social europea una propuesta sólida para encarar la institucionalización de un Estado del Bienestar propiamente europeo sin enredarse en la relación entre la ciudadanía y el Estado tal como ocurriría con la formulación de un código social supranacional.

por algunos, sino de hacerlos evolucionar en el mismo sentido, al menos sobre ciertos puntos.

La convergencia se funda sobre la definición de orientaciones, de principios, de objetivos fundamentales comunes en materia de protección social, para todos los países de la Comunidad.

Su fin es pues conducir a una regulación armonizada de sistemas de efectos convergentes en el respeto de principios y objetivos sin por ello armonizar estos sistemas o sus disposiciones.

Esta estrategia se funda en la voluntad de no incrementar las disparidades, de reducir las distancias entre sistemas. Trata de aumentar la cohesión social, rechazando toda política de regresión cuyo objeto sería el refuerzo de la posición competitiva del Estado, por un deterioro de la cobertura de la protección, una disminución del nivel de prestaciones o una manipulación del modo de financiación (Dispersyn, Van der Vorst et al. 1992: 444-445).

El modelo, tal como fue descrito, se sustenta en la selección y la construcción de una serie de indicadores, normativos (cualitativos) y estadísticos (cuantitativos), representativos de los umbrales de protección en cada ámbito funcional de la Seguridad Social y en cada Estado con los que medir la convergencia (o divergencia) existente a partir de una puntuación media de los doce⁵³. Con tales indicadores se elabora un índice sintético

⁵³ Las variables o criterios sobre los que Dispersyn, Van der Vorst y sus colaboradores construyen esos indicadores para cada una de las funciones de la Seguridad Social son tan amplios como variados, lo que da una idea de la complejidad del desarrollo del modelo, motivo por el que los enumeramos: 1) Pensiones de jubilación: Duración mínima de aseguramiento o de residencia, de la vida profesional o de la residencia, la edad legal de jubilación de hombres y mujeres, la jubilación anticipada, la prolongación de la vida laboral, pensiones mínima y máxima, tasa de reemplazo (criterios normativos) y pensión media y pensión media per cápita o pensión media per cápita para hombre y para mujeres (criterios estadísticos); 2) Pensiones de supervivencia: Generación del derecho, situación del fallecido, duración del matrimonio, edad del causahabiente, nuevo matrimonio, huérfanos y otros beneficiarios, tasa de reemplazo máxima, pensión de supervivencia mínima y máxima (criterios normativos) y pensión media (criterio estadístico); 3) Prestaciones familiares: Incidencia de la renta familiar, edad normal de los hijos beneficiarios, edad de estos en caso de estudios, montante de la prestaciones familiares por hijo, suplementos de edad, mayorizaciones de prestaciones familiares por padres pensionistas o parados o hijos con discapacidad, prestaciones por nacimiento, alojamiento familiar y diversas prestaciones (criterios normativos) y prestación familiar media e infraestructura de acogida (criterios estadísticos); 4) Maternidad: Duración de la cotización, período de baja, duración de la indemnización, otras primas y prestaciones, tipo máximo de indemnización y montante mínimo de la misma (criterios normativos) y su montante medio (criterio estadístico); 5) Reembolso por cuidados de salud: Cobertura, tipo de reembolso pactado, baja, tope de afiliación, libre elección de médico y terceros pagadores (criterios normativos) y tipos de reembolso observados, totalidad de cuidados y número de camas y de médicos por cada 1000 habitantes (criterios estadísticos); 6) Bajas por enfermedad: Topes de afiliación, condiciones de cotización, duración de la prestación, prestación máxima

para cada una de esas funciones del que se obtiene, a su vez, por agregación un coeficiente representativo de sus grados de protección, tanto para cada Estado como de todos ellos tomados en su conjunto. Es respecto de ese coeficiente común que, en un período dado, deberían articularse distintas estrategias reguladoras de la protección social de carácter supranacional orientadas en una única dirección ascendente según dos planteamientos, el mantenimiento o incremento de la brecha social de los Estados ubicados por encima de la media y la reducción de la brecha social de los Estados situados por debajo de dicha media.

En el primer caso:

Una baja sensible de la protección social por debajo de un margen de fluctuación considerado como admisible, abriría un procedimiento de consulta que podría estar seguido por una intervención comunitaria compensatoria.

Por el contrario, una elevación sensible de la protección social por encima de un margen de fluctuación tolerado, en los Estados, podría dar lugar a estrategias de intervención a favor de los Estados que no alcancen la media comunitaria a fin de evitar que su “retraso” respecto de esta media no se amplíe extremadamente.

En el segundo:

Una elevación sensible de la protección social por encima de un margen de fluctuación, en estos Estados, podría dar lugar a un sostenimiento comunitario apropiado, de impulso a la convergencia.

Por contra, una bajada sensible de la protección social por debajo del margen de fluctuación admitido, entrañaría, igualmente, la apertura de un procedimiento de consul-

y tipo de reemplazo aislado (criterios normativos) y renta anual media y enfermedad-invalidez (criterios estadísticos); 7) Prestaciones por invalidez: Beneficiarios, porcentaje de invalidez, prestaciones mínima y máxima y otras prestaciones (criterios normativos) y prestación media (criterio estadístico); 8) Riesgos profesionales: El sistema aplicable (ámbito, duración de las prestaciones, tipo de incapacidad, etc.), prestaciones máximas en caso de incapacidad temporal o permanente, prestaciones mínimas de viudedad y prestaciones máxima en caso de deceso (criterios normativos) e indemnización anual media (criterio estadístico); 9) Prestaciones por desempleo: Ámbito de aplicación personal (régimen, tipos de trabajadores, autónomos, jóvenes), condiciones de admisión (períodos de cotización, edad máxima) duración de la prestación, régimen de jubilación anticipada y montantes (criterios normativos) y relación entre desempleados con prestación y el total de parados y prestación media por desempleo (criterios estadísticos).

ta que podría, como en el primer caso, conducir a medidas comunitarias de salvaguarda (Dispersyn, Van der Vorst et al. 1990: 318).

La obtención de los coeficientes de las funciones de la Seguridad Social y el coeficiente único final a partir de índices sintéticos, es un proceso en cuatro etapas sucesivas: recolección de datos, transformación de los mismos, en caso de ser preciso, y cálculo de valores promedio para cada “criterio”⁵⁴, fijación de índices referidos en porcentaje de la media del conjunto de los Estados y, finalmente, agregación de las medias de dichos índices (normativos y estadísticos), ponderando cada uno de ellos respecto de su desviación típica.

La convergencia de los sistemas nacionales de protección social será evaluada a partir de una técnica ya familiar, la evolución de la desviación típica de los índices obtenidos de la transformación de los criterios (N_i)⁵⁵.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (N_{ij} - 100)^2}{n}}$$

Habrà tendencia a converger siempre que la desviación típica se minore durante un período dado. Estamos, por tanto, ante un método de diagnóstico alternativo a la convergencia del modelo de crecimiento neoclásico con el que comparte argumentos (σ convergencia) y que puede servir para enriquecerlo al partir de un enfoque multivariante del que obtenemos una información más amplia⁵⁶.

Por otra parte, esa otra información y, en concreto, la evolución del conjunto de medias de los índices obtenidos de la transformación de los criterios iniciales debe servir para activar las estrategias de regulación social descritas en el seno del conjunto de los Estados considerados.

⁵⁴ No siempre es precisa esa transformación, aunque en el caso criterios normativos (disposiciones legales y reglamentarias), de tipo cualitativo, se hace necesario cuantificarlos.

⁵⁵ Donde n se refiere al número de Estados miembros (12 en su momento).

⁵⁶ La diferencia con el modelo de β convergencia condicionada es que aquí no se distingue entre variables dependientes e independientes (predictoras).

$$IMCi,t = \frac{MCi,t}{MCi,t_0}$$

El índice global obtenido de la agregación de medias (IMCi,t) proporciona una idea de la mejora o del deterioro de un sistema de protección social dado al aumentar o disminuir.

Tabla IV. 3 Índices sintéticos totales de protección social (EU-15=100)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	102	104	104	104	104	106	105	105	107	106	107	106	105	103	104	105	104	104
Austria	109	108	107	108	109	110	109	109	110	108	108	108	108	107	107	107	106	105
Bélgica	111	111	110	109	108	110	111	111	109	108	108	106	106	106	104	104	103	103
Dinamarca	119	117	116	116	114	112	110	110	108	108	105	103	105	105	106	106	106	105
España	76	77	77	77	77	79	78	78	79	79	79	80	80	81	83	83	84	84
Finlandia	102	102	100	97	95	95	95	95	94	94	94	94	93	93	95	96	96	97
Francia	102	103	104	105	104	105	105	105	106	106	107	106	107	105	104	104	104	105
Grecia	81	82	83	86	88	93	95	96	94	95	98	100	101	101	100	97	101	96
Holanda	108	107	106	106	104	104	104	105	106	106	106	107	108	109	108	107	107	107
Irlanda	78	76	75	74	73	72	74	77	78	78	79	79	81	85	91	99	104	108
Italia	100	100	101	101	101	104	104	103	101	101	102	103	104	103	102	101	99	99
Luxemburgo	103	104	104	104	108	107	108	110	113	115	111	112	111	114	114	113	113	114
Portugal	75	74	75	76	77	79	82	83	82	83	86	87	87	86	86	88	87	88
Reino Unido	98	98	98	97	95	98	98	96	95	97	98	97	96	95	96	95	94	95
Suecia	117	116	114	113	112	111	111	110	111	110	108	107	106	103	101	98	98	98

Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia⁵⁷

Para ilustrar el modelo de la serpiente social europea, cuyo desarrollo es amplísimo y está repleto de detalles técnicos en cada uno de los elementos de comparación observados, planteamos una simulación simplificada del mismo para el período 1995-2012⁵⁸ siguiendo la metodología del original pero a partir de cinco únicos criterios: el gasto en protección social per cápita en paridad de poder de compra y en porcentaje del PIB, por

⁵⁷ La dificultad para disponer de datos de una misma fuente respecto de los criterios utilizados en esta simulación nos han llevado a optar por echar manos de las dos que se apuntan conscientes de que esa decisión compromete ligeramente los resultados. En concreto, el dato de PIB per cápita en paridad de poder de compra se ha obtenido del SOCX de la OCDE. Los otros son de Eurostat.

⁵⁸ La indisponibilidad de series de datos completas para algunos los países respecto de las variables contempladas nos han obligado a reducir la serie temporal suprimiendo el quinquenio 1990-1994.

una parte, y el PIB per cápita en paridad de compra, la deuda pública en porcentaje del PIB además de las tasas de actividad y ocupación, por otro⁵⁹.

La tabla IV.3 muestra los índices sintéticos totales resultado de la agregación de los correspondientes a los cinco criterios considerados. En función de ellos podrían distinguirse cuatro situaciones:

1. La de aquellos Estados inicialmente por debajo de la media (EU-15=100) y que tienden a aproximarse a ella o incluso la superan. Entre los primeros, España y particularmente Portugal, que desde el año 2001 sobrepasa al país vecino quedando este como el peor posicionado a partir de 2007. Ninguno de los dos llega al 90 por ciento de la media. Entre los segundos, Grecia, que la alcanza en 2006 fluctuando en adelante sobre ella, y, sobre todo, Irlanda, cuya posición relativa en la protección social se dispara desde el año 2000 para convertirse en el país con mejor indicador en 2012 únicamente superado por Luxemburgo.
2. La de aquellos otros Estados inicialmente por encima de la media y que experimentan un fuerte retroceso en su posición relativa, cayendo incluso por debajo del límite de esta. Sería el caso de Finlandia, que en 1998 bajó de ese umbral y no empezó a converger hasta 2009, siendo uno de los países, junto a los Ibéricos y Reino Unido, con peores índices para la protección social en esta simulación. Sin embargo, el caso más llamativo es el de Suecia, inicialmente uno de los mejores posicionados y que cae vertiginosamente y de forma casi ininterrumpida hasta valores inferiores al medio. Junto a los Nórdicos, también Bélgica y, especial-

⁵⁹ Variables comúnmente utilizadas para probar la existencia de β convergencia condicionada. Sabiendo de los problemas que en esta genera la colinealidad de las variables en los resultados de la regresión, hemos tratado de ser precavidos asegurándonos que con las aquí utilizadas esto no ocurriese. El análisis de correlación lo descarta.

No hemos entrado la aplicación del modelo de serpiente social en cada una de las funciones de la Seguridad Social porque entendemos que con un ejemplo como el que aquí se presenta a modo de ejercicio teórico puede bastar para su comprensión. En ningún momento se nos ha ocurrido reproducirlo en su integridad algo que, desde luego, desbordaría los límites de nuestras intenciones. De todas maneras, la falta de datos desagregados para la construcción de los índices normativos usados en el modelo original hubiera dificultado una tarea que, por otra parte, se escapa a las pretensiones de describir el funcionamiento e interpretación de la serpiente social.

mente, Dinamarca convergen negativamente hacia la media hasta situarse en valores próximos al 105 por ciento.

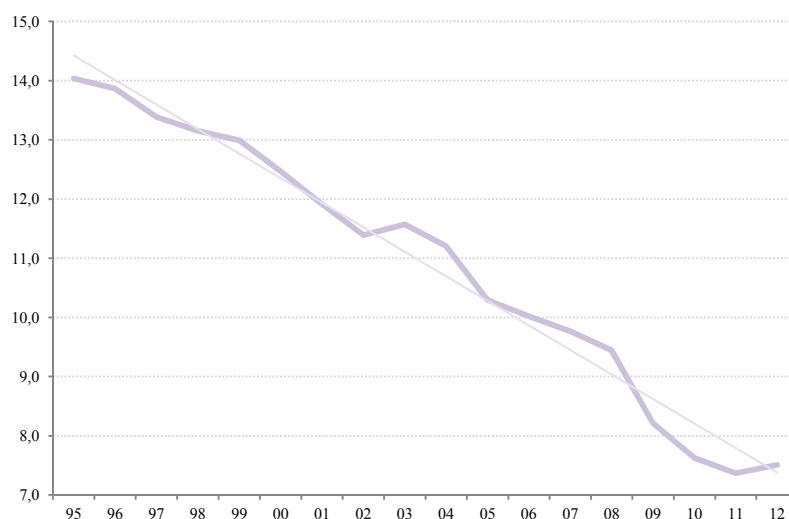
3. El resto de países, a excepción de Luxemburgo, mantienen al final de la serie sus valores iniciales por lo que no han visto alterada sustancialmente su posición relativa, si bien habría que subagrupar aquellos con ligeras subidas (Francia y Alemania) y aquellos otros con ligeras bajadas (Austria y Holanda, por encima de la media y Reino Unido e Italia, por debajo de la misma).
4. Finalmente, Luxemburgo observa una dinámica particular ya que es uno de los países cuyos índices más crecen pero, a diferencia, de los del primer grupo, partiendo con valores iniciales superiores a la media de la UE-15. Junto con Irlanda, son los dos únicos Estados que se alejan de dicha media.

Visto que la serpiente social europea se plantea como un modelo normativo de intervención reguladora con el que se pretende ir más allá del diagnóstico, debemos sugerir, al hilo de los valores de los coeficientes de protección social obtenidos y siguiendo las propuestas de nuestros autores, una serie de estrategias de carácter supranacional orientadas a una convergencia social “por lo alto” de los Estados considerados. Sin abandonar, obviamente, el terreno de lo teórico, una reducción de tal brecha social implicaría la intervención de una Unión Europea hipotéticamente legitimada en las siguientes tres direcciones:

1. El refuerzo de los sistemas de protección social de tres Estados, España, Portugal y Grecia, por este orden, no solo para animar su dinámica de convergencia sino para evitar, igualmente, que la distancia social respecto de los más avanzados se dilate.
2. La implementación de medidas consensuadas, salidas de un proceso de consultas previo, para garantizar, al menos, los umbrales de protección social de partida en dos de ellos: Italia, pero, sobre todo, Reino Unido.
3. La propuesta y determinación de medidas compensatorias a nivel “confederal”, igualmente consensuadas, especialmente para Suecia y Dinamarca y en menor medida para Bélgica, Finlandia y Austria, también en este orden.

Con independencia de una supuesta promoción intencional de aproximación de sistemas sociales que habría de seguirse de un panorama como el descrito, hay que destacar cómo de nuestra simulación se desprenden claras evidencias de un notable proceso de convergencia espontáneo surgido de las dinámicas internas de dichos sistemas. El gráfico IV.11 nos indica, en efecto, la significativa minoración de la desviación típica de los coeficientes nacionales para el período (43 por ciento) de una manera que nos retrotrae, por su similitud en la expresión gráfica, al análisis de σ convergencia propuesto con anterioridad (gráfico IV.7)⁶⁰, si bien aquí la tendencia a la reducción de la dispersión de los valores respecto de la media de la UE-15 únicamente se quiebra en 2003 y en 2012.

Gráfico IV. 11 Convergencia de la serpiente social europea. Desviación típica de los índices sintéticos totales de protección social (1995-2012)



Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia

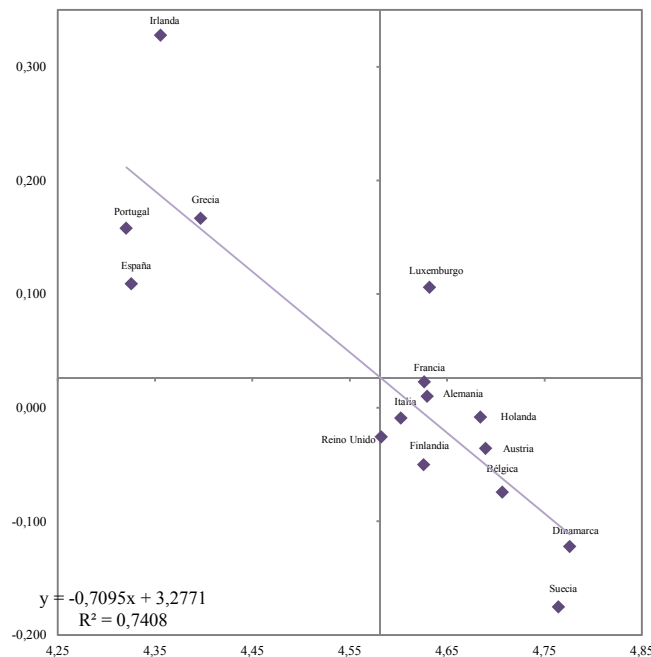
Como un simple ejercicio de contraste y aunque ajeno a la propuesta de nuestros autores, hemos querido ampliar el análisis en que se fundamenta la serpiente social europea mediante una regresión logarítmica propia del modelo de β convergencia absoluta.

⁶⁰ Sin olvidar que el objeto de análisis es distinto: univariable allí, multivariable ahora.

La minoración de la dispersión de los logaritmos del gasto en protección social entre 1995 y 2015 es de un 24,4 por ciento.

Al igual que la convergencia de tipo σ , también aquí las similitudes en los resultados son patentes (gráfico IV.6) si bien el coeficiente de determinación R^2 resulta notablemente más significativo y la velocidad observada de convergencia es ligeramente mayor (0,5 por ciento anual).

Gráfico IV. 12 Regresión logarítmica de los índices sintéticos totales de protección social (1995-2012)



Fuente: Eurostat y OCDE. Elaboración propia

Como en la regresión de los logaritmos del gasto en protección social, se observan aquí dos tendencias muy polarizadas con Luxemburgo como verso suelto, la de los países que convergen de manera positiva (Irlanda, Grecia, Portugal y España) y la del resto, que lo hacen a la inversa con intensidades muy diferentes, sin que puedan establecerse criterios comunes para países por su adscripción a un mismo modelo de Estado del Bienestar.

Podemos afirmar, por tanto, que para este caso concreto, el de la simulación planteada, en cierta manera la potencia explicativa de la metodología de la serpiente social europea se asimila a la del modelo de crecimiento neoclásico, lo que en modo alguno las convierte en equivalentes y mucho menos en intercambiables. Es verdad que partiendo

de informaciones distintas describen una tendencia de aproximación de sistemas sociales bastante similar, pero precisamente por el distinto uso de variables que hacen resulta imposible equipararlas. Entendemos, no obstante, que el patrón de medición de la serpiente social europea es lo suficientemente atractivo para que sobre el objeto que se proyecta pudiese convivir en los sofisticados estudios econométricos, en general, tan de moda para abordar cuestiones sociales.

Dicho todo esto, nuestra simulación se detiene aquí. Las medidas concretas para favorecer una convergencia de los sistemas de protección que seguirían al diagnóstico técnico de este “ofídico” modelo se plantearían como correcciones y ajustes en cada uno de los ámbitos de la Seguridad Social para los criterios utilizados en la comparativa entre países. Se trataría de ver cómo la modificación de los valores de las variables predictoras (normativas o estadísticas) contribuye al objetivo de homogenizar un modelo social europeo. Así, por poner algunos ejemplos, podrían proponerse una armonización de los períodos de cotización, de la edad de retiro o una horquilla mínima y máxima de prestación para el cálculo de pensiones o un similar porcentaje de la base reguladora y un mismo período de cobertura para la fijación de las prestaciones por desempleo a fin de lograr una aproximación en el poder adquisitivo relativo de sus beneficiarios.

Capítulo V. HACIENDO ALGO DE HISTORIA A MODO DE ADENDA. LA IDEA ORIGINAL DE DIMENSIÓN SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA O POR QUÉ EUROPA NO ES UN ESTADO SOCIAL Y NI SIQUIERA UN ESTADO

1. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Independientemente de que existan argumentos lo suficientemente sólidos para permitir la validez de un teórico modelo social europeo occidental e independientemente de que después de casi medio siglo de una integración sin parangón entre algunos de los Estados del viejo continente pueda o no hablarse de una auténtica política social europea¹ lo cierto, es que los Estados democráticos de la Europa de posguerra ya contaban, como se ha visto, con un importante acervo en materia de protección social con anterioridad a la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del pasado siglo. Países como Alemania, Gran Bretaña, Francia o Suecia habían desarrollado desde finales del siglo XIX diferentes sistemas públicos de seguros, pensiones y servicios en los

¹ Cfr. Burban (1976) o, igualmente, Ramond (1980).

que se contemplaban una serie de instrumentos para la cobertura del desempleo y la jubilación o para la provisión de asistencia médica, educación u otras medidas de protección social de carácter tanto individual como colectivo o familiar. A ese acervo sociohistórico se sumaba, además, la revalorización de lo social en los años que siguen al final de la Segunda Guerra Mundial. Si bien los dos conflictos mundiales de la primera mitad del siglo XX significaron el fracaso de un anhelado espíritu de solidaridad internacional, la convulsión socioeconómica que los mismos implican aparece indisociablemente unida al desarrollo de la moderna Seguridad Social de los países europeos y, en general, a la definición de los sistemas de protección social que hoy se conocen a través de la generación y extensión del Estado del Bienestar capitalista. Bajo la denominación formal habitual de Estado Social y Democrático de Derecho, el Estado del Bienestar ha tratado de vertebrar al mismo tiempo el progreso económico y la convivencia social allí donde ha funcionado. Precisamente, uno de los rasgos más emblemáticos de esta forma de Estado paternalista ha sido la institucionalización material de los llamados derechos sociales, algunos de los cuales habilitan legalmente a todo ciudadano, por el simple hecho de serlo, a recibir del Estado, en determinadas circunstancias, unas prestaciones monetarias (pensiones, subsidios o ayudas) y un conjunto de servicios sociales (González y Torres, 1992: 11).

Aunque el Estado del Bienestar y el movimiento europeísta contemporáneo que daría vida a las Comunidades Europeas son dos fenómenos coetáneos, los discursos de los teóricos del *welfarismo* y de los arquitectos de la integración europea no se solapan, sin embargo, en el ámbito de lo social tal como habrían podido esperar paneuropeístas, federalistas europeos u otros de los movimientos en favor de una unidad de Europa más estrecha². Caminan y se construyen en paralelo. La realidad ha venido corroborando este hecho en la práctica. Así, mientras los Estados fundadores de las Comunidades Europeas y algunos otros de los que, con posterioridad, se han ido incorporando a ellas en sucesivas oleadas desarrollaban sus sistemas nacionales de protección social conforme a la fórmula del *Welfare State* capitalista propia del modelo social europeo, el diseño ini-

² Acerca de los proyectos en pro de la unión de Europa, véase Gutiérrez (1987: 82 y ss.) o el capítulo 1 de Sidjanski (1992).

cial de la Europa comunitaria se hacía de manera ajena a cualquier tipo de proyecto social específico.

El general encriptamiento de lo social en espacios nacionales que planteó el sistema institucional de las Comunidades Europeas desde su misma gestación no fue un hecho ni espontáneo ni casual, sino el resultado de una estrategia premeditada de integración forzada por la necesidad y la urgencia. En dicha estrategia, la Europa social y del bienestar, de la misma manera que algunas otras posibles dimensiones de la integración europea, aparecían como una consecuencia deseable de una efectiva unidad de Europa y no como una premisa para su consecución. Si históricamente esa unidad se había visto como una aspiración, los devastadores efectos de años de conflictos obligaban a los gobiernos de las democracias europeas a no demorar su realización. En una Europa políticamente dividida, amenazada por la sombra del marxismo y emplazada en el centro de una confrontación latente generada por el nuevo orden mundial bipolar, socialmente desolada y económicamente destruida, la búsqueda de paz y seguridad y la restauración de la actividad productiva se perfilaban como objetivos absolutamente prioritarios y perentorios y la integración como el camino más corto y eficaz para su consecución³.

Para Schuman, el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico debía constituir necesariamente “la primera etapa de la federación europea”. “La solidaridad de producción” no solo garantizaría la paz y la prosperidad económica a la mitad occidental del continente sino que, además, contribuiría progresivamente a la mejora del nivel de vida de los europeos⁴. El proyecto ideado por Monnet y expuesto por el Ministro de Asuntos Exteriores francés en su famosa alocución de mayo de 1950 para el establecimiento de una integración sectorial a través de la puesta en común de las producciones de carbón y acero de los países interesados no carecía de realismo atendiendo al hecho de que no parece viable el mantenimiento de una unión política sin una previa integración económica (Tamames, 1991: 4). En efecto, los intentos de alcanzar una unión política sin plantear una integración económica o, al menos, una estrecha cooperación, o bien habían acabado en fracaso, como el proyecto Briand de 1930, o, como en el caso

³ Cfr. Ortega (1994).

⁴ “Declaración Shuman” (9 de mayo de 1950), en De Busturia et al. (1984).

de la creación del Consejo de Europa, en una unión desvirtuada⁵. En cambio, la “solidaridad de hecho” consistente en realizaciones concretas de índole económica que reclamaba Schuman como soporte de una Europa unida venía a ser el mismo argumento que Bélgica, Holanda y Luxemburgo habían empleado para la creación del Benelux durante la Segunda Guerra Mundial, primera de las experiencias de integración económica global en el “Viejo Continente” y banco de ensayos esencial del futuro mercado común.

En los años posteriores al conflicto, la cooperación económica intergubernamental, exclusivamente bilateral en un primer momento y rápidamente inclinada a la multilateralidad desde principios de los cincuenta, se fue revelando, pese a las diferencias fundamentalmente aduaneras existentes entre países europeos y algunas malogradas pero, sin duda, positivas experiencias, principalmente, en el terreno de la compensación multilateral de pagos, como la vía más eficaz, casi exclusiva y, definitivamente, decisiva para el acercamiento de las democracias europeas (Tamames, 1991: 3-23). Ciertamente, el relativo éxito de la cooperación económica en el occidente continental, unido a las frustraciones que generaron algunos ensayos integradores fallidos como el de la Comunidad Europea de Defensa y, sobre todo, a los permanentes recelos gubernamentales a la cesión de parcelas de soberanía, determinaron que la integración económica se perfilase como la única factible en el diseño de lo que Churchill había denominado como “Estados Unidos de Europa”.

Más allá de cualquier ensayo voluntarista, el pragmatismo se imponía como móvil de integración entre los Estados de la Europa democrática. La integración económica no solo debía devolver a este conjunto de Estados debilitados a sus niveles de producción anteriores a la guerra y concederles un papel de potencia mundial, fundamentalmente frente al bloque socialista de la Europa del este, sino que debía aportar, al mismo tiempo, estabilidad política al continente al garantizar una comunidad de intereses entre Francia y Alemania, eje indispensable de cualquier proyecto de unión⁶. La idea de una

⁵ Creado el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa se constituyó como una organización de cooperación intergubernamental y un foro de encuentro sin ninguna capacidad propia de decisión, contrariamente a lo que había propuesto la posición francesa en la negociación de su Estatuto. Las decisiones son tomadas de forma unánime por un Comité de Ministros, tal y como habían pretendido los británicos.

⁶ Para R. Schuman, la solidaridad de producción que debía crearse en los sectores del carbón y del acero determinaría que “toda guerra entre Francia y Alemania se hace no solo impensable, sino materialmente

Comunidad Política Europea⁷, tan extendida en el período de entreguerras, fue cediendo, así, su lugar a la de una unidad europea edificada sobre bases económicas según el ineludible referente del exitoso mercado norteamericano. Excluida de todo plan explícito de integración, la Europa política, al igual que la social, se relegaba, por tanto, a la categoría de mero efecto colateral deseable de una experiencia económica compartida prevista como exitosa⁸.

En la dirección de la “Declaración Schuman”, el proyecto europeísta más pragmático, del que eran firmes valedores otros insignes liberales como Churchill, Adenauer, De Gasperi o Spaak, se marcó como objetivos inmediatos la reconstrucción del sistema capitalista europeo de producción y la creación de un vasto mercado continental. El primero se inscribía, además, en la maniobra de consolidación de la hegemonía de los EEUU en la mitad occidental de Europa en el marco de la Guerra Fría con la puesta en marcha, en abril de 1948, de la Organización Europea de Cooperación Económica⁹ (OECE) para la distribución de los fondos del Plan Marshall y ya dispuesta en el terreno militar con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El segundo, era un anhelo británico que acabaría siendo “desarrollado por los franceses a precio de miles de contradicciones” (Duverger, 1992: 101).

Pese a su mediatizado funcionamiento y a la ausencia en su seno de negociaciones arancelarias (Tamames, 1991: 20-23), la OECE constituyó un hito fundamental en el

imposible. El establecimiento de esta potente unidad de producción abierta a todos los países que deseen participar (...) proporcionará los fundamentos reales de su unificación económica”.

⁷ El proyecto de una Comunidad Política Europea se fue gestando al mismo tiempo que se ponían las bases para la creación de una Comunidad Europea de Defensa. Junto a la CECA, ambas comunidades debían constituir los tres pilares de una Comunidad Europea global. Sin embargo, fueron los mismos intereses nacionalistas los que, en el curso de 1954, llevaron definitivamente a desechar tanto la puesta en marcha de esa organización defensiva exclusivamente europea como la creación de unas estructuras políticas comunes.

⁸ En otro de los apartados de su declaración, R. Schuman manifestaba, no sin un desmesurado optimismo, que a través de la integración económica sectorial propuesta “se realizará simple y rápidamente la fusión de intereses indispensable para el establecimiento de una comunidad económica que introduzca el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países durante mucho tiempo opuestos por sangrantes divisiones... Esta proposición operará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

⁹ La OECE, creada en 1948, pasaría a constituir en 1960 la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). España y Finlandia fueron los únicos dos países de Europa occidental que quedaron excluidos de la organización inicialmente.

camino de la integración económica de la Europa occidental. Es en el ámbito de una cooperación económica multilateral creciente patrocinada por esta organización donde la idea de una integración económica y aduanera cobra su pleno sentido una vez alcanzadas la convertibilidad exterior de las divisas europeas y la liberalización de los intercambios, sin las cuales aquella no hubiese sido posible. La obsesión por poner en marcha una unión aduanera a modo de la del Benelux como umbral de una plena integración económica se apropia de una serie de proyectos y aspiraciones de unidad mucho más ambiciosos y, acaso, utópicos como la propuesta de De Gaulle de crear una Europa con vocación federal o confederal. Aunque limitada a un sector concreto de la producción industrial, la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en marzo de 1951 siguiendo el plan expuesto por Schuman significó, en este sentido, todo un éxito. Con la CECA no solo nacía un mercado común europeo con libertad de circulación de factores en un ámbito de tanta relevancia como el siderúrgico y gestionado por una Alta Autoridad supranacional, sino que se daba, sin duda, un salto cualitativo en la construcción de la Europa comunitaria¹⁰.

No es de extrañar que, en este contexto, el liberalismo que subyace en el espíritu librecambista de Bretton Woods y en el marco de los acuerdos tarifarios del GATT constituyese el principal referente doctrinal de la integración europea y de los tratados fundacionales¹¹. De hecho, el paradigma liberal o, si se prefiere, neoliberal es tan consustancial al nacimiento y desarrollo de la Unión Europea como lo es la socialdemocracia para el Estado del Bienestar.

¹⁰ Como señalase J. Monnet, auténtico padre de la Unión Europea, la CECA en sí misma “fue un paso técnico, pero sus nuevos procedimientos de actuación bajo instituciones comunes originaron una revolución silenciosa en las mentalidades humanas. Ello fue decisivo para persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta clase a los problemas políticos y económicos europeos, podía funcionar, y que las ventajas políticas y económicas de la unidad eran inmensas en relación con una situación de división. Una vez que se convencieron, pasaron a estar preparados para dar nuevos pasos hacia delante” (Tamames, 1991: 35-36).

¹¹ Cfr. Colina, Ramírez y Sala (1991: 49 y ss.).

2. LA FILOSOFÍA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LA OMI- SIÓN SOCIAL

2.1. La marginación de lo social en la construcción de las Comunidades Europeas. El “Informe Ölhin”

La creación de la CECA y su relativo buen funcionamiento en sus primeros años de vida contribuyeron a animar el proceso de integración iniciado por sus seis países fundadores: Francia, Alemania, Italia y los tres miembros del Benelux. Los mandatarios de estos países eran conscientes tanto de los problemas fiscales y monetarios que se derivan de una integración sectorial, difíciles de controlar por una autoridad supra-nacional carente de prerrogativas en esos ámbitos, como de las limitaciones de las integraciones sectoriales para estimular el desarrollo individual y común de un conjunto de Estados. Frente a la insuficiencia de las uniones parciales y llevado por la coyuntura internacional, la constitución de un gran mercado común se perfiló como el gran objetivo de los gobiernos de estos países para profundizar en el proceso de su integración económica.

En junio de 1955, los Ministros de Asuntos Exteriores de los países participantes en la conferencia de Messina acordaron la creación un mercado común europeo global extendiendo el esquema de cooperación económica de la CECA al resto de los sectores productivos y al campo de la energía nuclear¹². La dificultad de introducir cualquier tipo de compromiso político adicional quedó de manifiesto, sin embargo, a lo largo de los debates. Tanto es así que, en este punto de los trabajos, el gobierno de Gran Bretaña, invitado a la conferencia, acabó por abandonarla planteando el mismo tipo de reservas a cualquier proyecto de unidad europeo que pretendiese ir más allá de una mera zona de libre comercio que años antes había mostrado respecto de los proyectos de unión aduanera en el seno de la OECE y durante la gestación de la CECA. Esa postura, constante en los diferentes ejecutivos británicos, no solo autoexcluyó inicialmente al Reino Unido de las Comunidades Europeas, a las que no se incorporó hasta fechas posteriores, sino

¹² El objetivo inicial de la conferencia de Messina era estudiar el Memorándum que los países integrantes del Benelux habían trasladado a los otros países miembros de la CECA, Francia, Alemania e Italia, con el fin de proponer una integración económica global y la creación de un mercado común. El gobierno de Gran Bretaña fue invitado a participar en los trabajos de la conferencia.

que, una vez ingresó en ellas, ha constituido el contrapunto habitual a cualquier aproximación de corte federalista.

Participe de ese carácter dual que hace de una misma idea un medio y, a la vez, un fin, la integración económica quedaba como el horizonte casi exclusivo y, probablemente único admisible en aquellos años, del proyecto europeo. De diferente manera, las tres Comunidades Europeas respondieron a ese propósito integrador (Gutiérrez, 1993: 20). No obstante, la elección de un modelo de unidad europea dispuesta sobre el escenario de un gran mercado común, significaba en la práctica, como así certificó la redacción del Tratado Roma que dio vida a la Comunidad Económica Europea, la discriminación de otras posibles dimensiones de esa unidad. Contradiciendo la aseveración de Sir Arthur Salter de que “los Estados Unidos de Europa deben ser una realidad política o de otro modo no podrán ser una realidad económica” (Ortega, 1994: 84), en 1958, el Comité Monnet era de la opinión de que, “cualquiera que sea la urgencia de la unión política, no parece posible quemar las etapas. La unidad política de mañana dependerá de la entrada efectiva de la unión económica en los hechos de la actividad industrial, agrícola y administrativa de todos los días” (Monnet, 1976). Para este comité, “las realidades permitirán despejar la unidad política”. Es lógico pensar, por tanto, que, si en la génesis de la Europa comunitaria todos aquellos aspectos que no tuviesen una relación directa con la construcción del gran mercado europeo habían de ocupar un lugar secundario en el proceso integrador, no se dejase apenas espacio para el desarrollo de un vector social en el texto de unos tratados fundacionales de inspiración claramente librecambista y neoliberal.

Previamente a la conferencia de Messina, el Plan Beyen, soporte económico de la frustrada Comunidad Europea de Defensa, ya había propuesto un programa de integración económica general basado en una unión aduanera y en el establecimiento de un arancel común, elementos que más adelante se recogerían en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El plan del ministro holandés no hacía referencia a una posible dimensión social en ese proceso de integración. Por su parte, la resolución final de la conferencia de Messina apenas se detuvo en el tema más que para señalar, en la línea de las teorías de Böhm, Eucken o Hayek (Hayek, 1985: 30), que la verdadera dimensión social comunitaria se había de conseguir a través de una armonización gene-

ral de los sistemas sociales de los Estados miembros, una tendencia espontánea resultante del propio funcionamiento del mercado común¹³.

En abril de 1956, el Ministro de Asuntos Exteriores belga Spaak presentaba las conclusiones del estudio encargado por los participantes en la conferencia de Messina a una comisión de expertos que había de servir de base para los futuros tratados de Roma constitutivos de la Comunidad Económica Europea y del Euratom¹⁴. El “Informe Spaak” despejaba toda duda acerca de qué tipo de unión europea se estaba diseñando, un gran mercado cuyo objeto “debe ser la creación de una vasta zona de política económica común que constituya una potente unidad de producción y permita una expansión continuada, una estabilidad aumentada, una elevación acelerada del nivel de vida y desarrollo de las relaciones armónicas entre los Estados que reúne...”¹⁵. Indudablemente, estas eran las bases para una Europa del crecimiento, pero no del bienestar social o, al menos, no directamente. El informe examinaba las potenciales ventajas de un mercado común pero, de la misma forma que meses antes la resolución final de la conferencia de Messina, apenas abordaba el tema social. Sin más detalle, se aseguraba que “la tendencia espontánea a la armonización de los sistemas sociales y de los niveles salariales, así como la acción de los sindicatos dirigida a la consecución de un alineamiento en las condiciones de trabajo se verán favorecidas por la creación gradual de un mercado común”¹⁶. El dogmatismo liberal y neoliberal de los fundadores de las Comunidades Europeas quedaba reflejado en un proyecto de unión que confiaba a las fuerzas del mercado el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida de los ciudadanos europeos, como consecuencia de este, sin detenerse en la aparición o acentuación de las posibles diferencias sociales que pudiesen derivarse de dicho crecimiento.

¹³ La resolución final señalaba que era preciso “perseguir el establecimiento de una Europa unida por el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales (...) para mantener a Europa en lugar que ocupa en el mundo, para devolverle su influencia (...), y para aumentar de manera continua el nivel de vida de su población” (Magliulo, 1991: 12).

¹⁴ Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine (Secretariat), *Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères*, 21 d’avril 1956.

¹⁵ *Informe Spaak*, pág. 3.

¹⁶ *Informe Spaak*, pág. 4.

Como quiera que las diferencias sociales y de renta de los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas no eran demasiado acusadas, la armonización de sistemas sociales no resultaría complicada siempre y cuando se implementasen unas instituciones comunes para conducirla. De hecho, los redactores del “Informe Spaak” se habían mostrado partidarios de una unión reducida convencidos de que “un verdadero mercado común no es realmente alcanzable más que por un grupo limitado de Estados”¹⁷. En un espacio de relativa homogeneidad, cualquier política socio-cohesiva carecía de sentido. En caso de existir, sería puesta al servicio de objetivos económicos prioritarios. Es decir, lo social no interesaba más que en la medida que pudiese producir efectos perversos en el funcionamiento del mercado o, por el contrario, contribuyese a paliarlos. Este razonamiento da idea del lugar que había de ocupar la política social en las Comunidades Europeas.

De manera paralela a la redacción del “Informe Spaak” y en el marco de los trabajos preparatorios de los Tratados de Roma, se encargó a un grupo de profesores de distintas Universidades por medio de la Oficina Internacional del Trabajo analizar en qué medida la creación de un mercado común europeo como el que se trataba de poner en marcha precisaría de una política social comunitaria. El conocido como “Informe Ölhin”¹⁸, por ser el Presidente del Partido Liberal sueco el portavoz de ese grupo, estimaba que, si bien podía ser deseable, una política social armonizada no era, en absoluto, indispensable para la realización de ese mercado común. En cambio, sus redactores si se mostraban partidarios de poner en común otro tipo de políticas, como la agraria. El informe partía de la base de que, aunque los Estados de la Europa occidental deseaban imprimir un mayor desarrollo a sus propias políticas sociales y económicas, tan solo debían recurrir a la coordinación o armonización de las mismas si tal caso fuese necesario. Con todo, las diferencias sociales no debían constituir un obstáculo para el establecimiento de una unión aduanera en Europa, proceso para el que se estimaba suficiente un plazo de diez años. Únicamente la existencia de grandes diferencias salariales podría determinar ventajas competitivas en aquellos países con niveles salariales mucho más bajos que el resto o lo que es lo mismo, un problema de “dumping social”. Sin embargo, en el estu-

¹⁷ *Informe Spaak*, pág. 4.

dio llevado a cabo no se habían detectado disparidades excesivas entre los seis países integrantes de la CECA en este aspecto.

Acerca de la necesidad de una armonización de las políticas sociales caso de establecerse un gran mercado común europeo, el “Informe Ölhin” concluía, concretamente, que¹⁹:

- Un apropiado desarrollo económico de los países menos desarrollados debe ser suficiente para que el nivel de vida de sus trabajadores se aproxime con rapidez al de aquellos países más desarrollados sin necesidad de medidas sociales comunes adicionales. La convergencia de los estándares de vida de los países integrantes del gran mercado europeo debe resultar del funcionamiento del propio mercado común siempre y cuando las reglas de competitividad, especialmente en lo relativo a los salarios, permitan que este mercado produzca tales resultados. El informe no negaba, sin embargo, la utilidad de puntuales transferencias económicas para favorecer a los trabajadores de los países menos desarrollados en el sentido en que se recogían en el tratado constitutivo de la CECA.
- La competitividad internacional en un mercado común no constituye un obstáculo para lograr una elevación del nivel de vida de los trabajadores de un país.
- Los países no deberían buscar una igualación de sus políticas sociales con las de otros cuando sus condiciones sociales sean diferentes, aun cuando esto repercuta en ese mercado común, ya que los efectos no serán los mismos. En todo caso, sí sería deseable tanto una mayor coordinación de las mismas como ciertas medidas de refuerzo de los sistemas sociales de algunos países y su armonización interna paralelamente a la gradual desaparición de las barreras aduaneras para el establecimiento de un mercado común.
- Sin embargo y pese a la dificultad de un acuerdo acerca de su alcance, una armonización limitada de las políticas sociales sería necesaria en caso de que, de otra

¹⁸ International Labour Office, *Social Aspects of European Economic Cooperation*, Geneva, 1956.

¹⁹ Informe Ölhin págs. 115-116.

manera, el funcionamiento del mercado común se viese seriamente distorsionado. Con todo, la armonización no debe entenderse como un requisito para la liberalización en la construcción de ese gran mercado ni debe afectar a las especificidades de las políticas sociales nacionales.

En definitiva, el informe, en consonancia con la tendencia liberal de la mayor parte de los miembros del grupo que trabajaron en su elaboración, no aportaba ninguna novedad respecto a lo escuetamente manifestado en Messina o, unos meses más tarde, en el “Informe Spaak”. El progreso económico que debía suponer el futuro mercado común europeo favorecería una aproximación conveniente de los sistemas sociales de los países integrantes sin necesidad de una política social común explícita que, subsidiariamente, podría ser utilizada para la reducción de posibles externalidades que distorsionasen el funcionamiento de ese gran mercado.

Finalmente, las conclusiones del “Informe Ölhin” acabarían siendo incorporadas al tratado de la Comunidad Económica Europea pese a la persistente pretensión del gobierno francés de establecer una armonización de las cargas sociales de los seis integrantes²⁰.

2.2. El contenido social de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. La dimensión social de las políticas comunitarias

Si bien la creación de las Comunidades Europeas respondió al propósito inmediato de lograr una unidad económica de sus Estados miembros a través de un mercado común que posibilitase el aumento de las producciones nacionales así como una mejora de las condiciones de competencia y el incremento de los intercambios de bienes y servicios, y, por ello, la redacción de sus tratados constitutivos tiene un innegable acento neoliberal, los aspectos sociales no fueron del todo olvidados en la construcción de la Europa comunitaria (Colina, Ramírez y Sala, 1991: 49). Es más, la posibilidad de establecer bases para el desarrollo de una dimensión social en el ámbito de la integración

²⁰ De hecho, esa propuesta francesa fue defendida por el profesor M. Bye quien, en una segunda parte del informe, manifestó su completo desacuerdo con las conclusiones generales vertidas en el mismo. *Informe Ölhin*, págs. 119-139.

económica que supone la puesta en marcha de las tres Comunidades Europeas se advierte desde el momento mismo en que cada una de ellas se fija como fin esencial en sus respectivos tratados la mejora de las condiciones de vida y al progreso de los Estados que las integran y de sus gentes²¹. Aunque escasas, tampoco las disposiciones de contenido social están ausentes del articulado de estos tratados.

El Tratado de París de 18 de abril de 1951 constitutivo de la CECA (TCECA) establece como misión de esta contribuir, mediante la creación un mercado común sectorial, “a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros” (artículo 2). No obstante la intención de este artículo, no parece que pueda interpretarse que el TCECA establece una finalidad social independiente de la creación de un mercado europeo de la siderurgia por más que a continuación se disponga que las instituciones de la CECA deberán “promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores [del sector], a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso...” (artículo 3e)²². El objetivo pretendido por los redactores del TCECA no era, en absoluto, social sino manifiestamente económico. Los preceptos sociales recogidos en el articulado del tratado son escasos y operan como instrumentos que favorecen el buen funcionamiento del mercado común. De hecho, esas pocas disposiciones sociales se recogen en el Título III junto a las económicas sin ninguna identificación específica. Esto significa dos cosas. En primer lugar y como no podía ser de otra forma, que la política social relacionada con el sector no se eleva a un estatus de supranacionalidad o, lo que es lo mismo, no se federaliza, permaneciendo en el marco competencial de los Estados miembros. Éstos, en todo caso, deben buscar entre ellos cauces de entendimiento a través de una cooperación estrecha con el fin de no entorpecer el funcionamiento del mercado común creado²³. En segundo lugar, que las medidas sociales se inscriben en la misma lógica funcional que las medidas financieras o las relativas a producción, precios o salarios y, quizás con la única excepción del ar-

²¹ *TCECA* (preámbulo y artículo 2), *TCEE* (preámbulo y artículo 2) y *TCEEA* (artículo 1).

²² Para Lyon-Caen (1969: 113) el hecho de que el artículo 2 TCECA establezca como objetivo contribuir al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros “testimonia que la finalidad de la institución es igualmente social”.

²³ El artículo 69.4 TCECA establece, por ejemplo, que los Estados miembros “tratarán de buscar entre sí cuantas soluciones sigan siendo necesarias a fin de que las disposiciones relativas a la seguridad social no constituyan un obstáculo para los movimientos de la mano de obra”.

título 56, no tienen más alcance que el espacio de ese mercado común en que operan. El establecimiento para el sector de un principio de libre circulación de trabajadores nacionales de los Estados miembros de “reconocida capacitación profesional” (artículo 69.1) y las medidas contra el dumping social contempladas (artículo 68) constituyen claros ejemplos de cómo lo social se pone así al servicio del progreso económico en el mercado común del carbón y del acero.

Con todo, la CECA cuenta, desde un inicio, con una dimensión social más definida que la Comunidad Económica Europea (CEE) (Lyon-Caen, 1969: 112). Concretamente, el TCECA pone en manos de la Alta Autoridad (en la actualidad Comisión)²⁴ la responsabilidad de garantizar un cierto grado de protección social a los trabajadores del sector, comprometiendo para ello parte del presupuesto de la CECA. Así, debe “reunir las informaciones necesarias para la evaluación de las posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en las industrias de su competencia y de los riesgos que amenacen estas condiciones de vida” (artículo 46.5º) y fomentar las investigaciones relativas a la seguridad laboral (artículo 55.1), cometidos para los que cuenta con la ayuda un Comité Consultivo formado por miembros de organizaciones representativas del ámbito de la producción del carbón y del acero (artículos 18 y 19). Pero, además, y éstos son los aspectos sociales más sobresalientes de la CECA junto a la construcción de alojamientos para trabajadores²⁵, la Comunidad, a través de la Alta Autoridad, trata de asegurar, con cargo de las empresas, beneficios a la mano de obra que compensen, en determinados casos, una eventual reducción de sus salarios que entrañen un descenso de su nivel de vida (artículo 68.3) y, sobre todo, participa en los gastos de readaptación de trabajadores y en los costes sociales que se deriven de las transformaciones que tengan lugar en el conjunto del sector o en sus empresas (artículos 5 y 56). Con relación a este último cometido, el TCECA contempla todo un sistema de

²⁴ El 1 de julio de 1967 los ejecutivos de las tres Comunidades Europeas se fusionaron en una sola Comisión.

²⁵ Sin ser una acción recogida en el TCECA, la Alta Autoridad ha concedido créditos blandos para la construcción o rehabilitación de “viviendas sociales” que, con posterioridad, han sido vendidas o alquiladas a los trabajadores del sector del carbón y del acero a bajos precios. Si bien se trataba de incrementar la productividad de los trabajadores emplazándolos cerca de su lugar de trabajo y en las regiones en desarrollo y, al mismo tiempo, evitar problemas de orden social derivados de los asentamientos de la emigración laboral, la acción ha sido de un innegable alcance social.

subvenciones aplicables en aquellos casos en que la instalación de nuevas industrias o la introducción de nuevos procedimientos técnicos afecten a la necesidad de mano de obra o aquellos otros en que un cambio profundo en las condiciones del mercado del carbón y del acero obliguen a determinadas empresas a cesar, reducir o cambiar su actividad definitivamente. En estas circunstancias, la Alta Autoridad concederá una ayuda no reembolsable para contribuir al pago de indemnizaciones que permitan a los trabajadores afectados una espera hasta obtener una nueva ocupación, financiar sus gastos de traslado y financiar la reconversión profesional de aquellos que se vean obligados a cambiar de empleo, en los primeros casos, y podrá conceder este mismo tipo de ayuda para contribuir, además de a las eventualidades anteriores, a asegurar, mediante subvenciones a las empresas, el pago del personal de estas en caso de despido temporal impuesto por el cambio de actividad, en los otros.

Por último, el TCECA establece un principio de derecho social material imprescindible para la construcción de un verdadero mercado común como es la prohibición de discriminación en la retribución y en las condiciones de trabajo por razones de nacionalidad (artículo 69.2).

La dimensión social de la segunda de las uniones sectoriales que integran las Comunidades Europeas, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) o Euratom, no se asemeja, en cambio, a la de CECA. A diferencia del Tratado de París, el tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 constitutivo del Euratom (TCEEa) no establece ninguna norma social específica respecto de los trabajadores del sector de la energía nuclear. Apenas unos cuantos párrafos de algunos de sus artículos y uno de sus capítulos, el relativo a la protección sanitaria, pueden catalogarse, en sentido amplio, como sociales. El menor peso social del TCEEa, comparativamente con el TCECA, se debe a que su elaboración se hizo conjuntamente con el otro de los Tratados de Roma, el constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE)²⁶, cuyos principios y normas son de aplicación a las dos comunidades sectoriales dado que la unión económica global que creaba

²⁶ En la actualidad Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

la CEE estaba llamada a aglutinar a las otras dos, como a efectos prácticos así iría ocurriendo²⁷.

De la misma forma que el TCECA, el TCEEA establece para su reducido ámbito funcional un principio de libre circulación de trabajadores nacionales cualificados entre Estados miembros (artículos 96 y 97). Sin embargo, su aportación jurídicosocial más relevante consiste en fijar las bases para la elaboración de una normativa de seguridad uniforme mínima para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores europeos de la industria de la energía atómica (artículo 2b). La elaboración de ese derecho común básico corresponde a al propio Euratom a instancias de la Comisión, aunque los Estados miembros pueden adoptar disposiciones adicionales (artículo 33 párrafo primero), lo que constituye una obligación en el caso de que éstos realicen experimentos nucleares particularmente peligros (artículo 34). Asimismo, la Comisión puede formular recomendaciones con objeto de asegurar la armonización de la normativa común aplicable en los Estados miembros en esta materia (artículo 33 párrafo segundo).

Si el funcionamiento de una unión sectorial como la de la CECA supuso una movilización decisiva para la puesta en marcha del proyecto de unidad europea, la CEE ha constituido la base para que este pueda estar siendo llevado a cabo de manera generalizada. Ciertamente, esta organización supranacional “sui generis” dotada de personalidad propia ha ido revisando los cometidos para los que fue pensada para así transformarse y constituir la actual Unión Europea en un proceso en permanente desarrollo. Sin embargo y tal como el acrónimo CEE indica, el objeto de su creación era el de establecer una unión económica global a través de un mercado común europeo. Este fue el propósito de la CEE durante, al menos, las tres primeras décadas de su funcionamiento, si bien entre sus principios constitutivos se incluían otro tipo de aspiraciones a las que el estrechamiento de las relaciones de los países europeos y el tiempo deberían ir proporcionando un contenido efectivo. El progreso social expresado en forma de una

²⁷ Como señala Tamames (1991: 44), la razón de que se redactasen dos tratados de Roma, uno para la creación de la CEE y otro para la del Euratom, “fue la desconfianza en el triunfo de los proyectos europeístas” y más en concreto, la desconfianza en que la Asamblea Nacional francesa ratificase el TCEE. Con la presentación de dos tratados independientes se trataba de salvar, al menos, el proyecto del Euratom y, con él, el espíritu europeísta que los animó.

constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos es una de esas aspiraciones que se inscriben en el TCEE.

Desde su mismo preámbulo, el Tratado de Roma constitutivo de Comunidad Económica Europea hace del progreso económico y social el principal de sus objetivos:

Resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos; Decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen a Europa; Fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos; Preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas (...); [Los jefes de Estado signatarios] han decidido crear una Comunidad Económica Europea.

Esa doble vocación económico y social de la CEE es reiterada al establecerse que la misma “tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran” (artículo 2). Aunque parte de una misma misión, progreso económico y progreso social no comparten, sin embargo, un mismo grado de prioridad. Ambos están conectados por una relación jerárquica en la que lo social aparece claramente subordinado a lo económico como un instrumento al servicio del buen funcionamiento del mercado común constituido. En consecuencia, dentro del TCEE la denominada política social ocupa un lugar secundario o, si se prefiere, mucho menos relevante que las políticas económicas (unión aduanera, transportes, comercio, competencia o agrícola).

Las disposiciones específicas de carácter social del TCEE están contenidas en el Título III de la parte dedicada a las políticas de la Comunidad, “Política social”, y en algunos artículos diseminados a lo largo de su texto²⁸. Estas disposiciones pueden ordenarse en torno a tres ejes fundamentales: armonización normativa y coordinación de

sistemas sociales de los Estados miembros, medidas concretas de política social supranacional y libertad de circulación de personas (Guery, 1990: 6).

El artículo 117 del Tratado de Roma es la piedra angular de la dimensión social de la CEE y el que define su filosofía. Según este “los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso. Asimismo, consideran que dicha evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”.

Sin más concreción, el artículo fija como principio rector de las acciones comunes en materia social la equiparación de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores europeos por la vía del progreso. La vaguedad de la fórmula escogida es absolutamente coherente con el modelo de comunidad finalmente acordado por sus fundadores y, en este sentido, refleja implícitamente dos circunstancias. Por una parte, la pretensión de los autores del TCEE de fomentar una convergencia “por lo alto” de los sistemas sociales de los Estados miembros para que sus diferencias no ocasionasen distorsiones en el funcionamiento del mercado común, razón por la que el ámbito de aplicación de las disposiciones sociales del Tratado de Roma no es general sino que aparece circunscrito al área laboral. Es decir, la política social comunitaria lo es, al menos formalmente y en principio, únicamente de los trabajadores asalariados y sus familias, no del ciudadano comunitario como tal. A diferencia del trabajador, la ciudadanía no es contemplada como una categoría social (Leibfried, 1992a: 967). Por otra, la voluntad de los Estados miembros de reservarse sus prerrogativas sobre política social y no consentir una cesión supranacional de competencias (Vogel-Polsky, 1989: 125-132). Si bien no puede negarse que del artículo se desprende una voluntad política general en el terreno social, esta no aparece lo suficientemente estructurada como para permitir su elevación a la categoría de política común de competencia federal tal y como ya había sucedido en la CECA.

²⁸ Para un detallado análisis de cada una de estas disposiciones, cfr. Constantinesco et al. (1992).

El propio artículo 117 traza las vías para tratar de alcanzar la equiparación de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a través del progreso económico. La primera y más importante la constituye el propio mercado común. La natural lógica económica del gran mercado europeo debe conducir de manera progresiva a esa equiparación, objetivo al que contribuirán, a un mismo tiempo, la armonización, espontánea o voluntaria, de las normativas sociales nacionales y los procedimientos previstos en el TCEE. Entre esos procedimientos resulta esencial la cooperación entre los Estados miembros para la coordinación de determinados aspectos de sus políticas sociales al ser éstos los únicos soberanos en la materia. Resulta evidente, por tanto, que los padres de la Comunidad tenían plena confianza en que el desarrollo económico y, adicionalmente, la voluntad de entendimiento de los Estados miembros, tan manifiestamente compleja cuando lo que se negocia son parcelas de soberanía, contribuyesen a la elevación los niveles de bienestar social de los trabajadores europeos y, por consiguiente, de sus sociedades. En parte, esa desmedida confianza explica las carencias sociales de la CEE y, particularmente, la escasez de instrumentos propios y específicos. Como señala la profesora Vogel-Polski, “la política social de la Comunidad nunca se ha beneficiado de bases institucionales sólidas, de competencias explícitas y de objetivos precisos” (Vogel-Polsky, 1994: 1.142).

No obstante las limitaciones sociales de la CEE, la redacción original del Tratado de Roma ofrece distintas categorías jurídicas que permiten identificar y ampliar una dimensión social comunitaria. Estas se refieren a²⁹:

- La libre circulación de personas³⁰.
- La política social y los principios del derecho social³¹.
- La cooperación entre Estados miembros.

²⁹ El profesor Sintès (1996: 34-41), artífice de esta catalogación de las disposiciones sociales del TCEE, no incluye el artículo 118 entre esas categorías.

³⁰ Para este Peredo (1986: XV) la libre circulación de trabajadores constituyó el principal logro de la política social comunitaria.

³¹ Para Martín Valverde (1992: 23) el Derecho social comunitario tiene por objeto, en gran medida, la regulación de la política social comunitaria, aunque uno y otra no son materialmente coincidentes ya que el ámbito de acción del primero es más amplio que el de la segunda.

- La armonización de legislaciones.
- La dimensión social de las políticas sectoriales.
- La cláusula para el reconocimiento de competencias implícitas que representa el artículo 235.

Uno de los aspectos prioritarios para la consecución de un mercado común europeo era hacer posible la libre circulación de factores de producción. Con este propósito, el TCEE establece, como uno de los fundamentos de la Comunidad, las que se conocen como sus cuatro libertades: libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Pese a su denominación, la libre circulación de personas regulada en el TCEE no prevé un principio de libertad de movimiento en el interior del territorio comunitario para los nacionales de un Estado miembro, sino tan solo para los trabajadores activos, ya sean dependientes o autónomos³². Supone esto que, independientemente de su cualificación y del sector de la actividad económica de que se trate pero con algunas limitaciones “justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas” (artículo 48.3)³³, un trabajador comunitario y los miembros de su unidad familiar pueden desplazarse y residir en un Estado miembro distinto al suyo con fines laborales en las mismas condiciones e iguales ventajas sociales y fiscales que los nacionales de ese Estado. En realidad, el TCEE se limita a poner las bases de un mercado común del trabajo que contribuya a ajustar demanda de empleo y necesidad de mano de obra sin contemplar, para ello, uno de los principales aspectos de la ciudadanía europea como es la libertad de movimientos de los ciudadanos comunitarios³⁴. Tan solo una vez asegurada la libertad de circulación de los activos al final del período transitorio fijado (31 de diciembre de 1969) se trataría de establecer para el resto de personas (Druesne, 1982).

La libertad de circulación de los trabajadores activos aparece recogida en el TCEE a través de tres fórmulas: libertad de circulación de trabajadores dependientes (artículos 48-51), libertad de establecimiento de trabajadores autónomos y profesionales (artículos

³² Para un minucioso análisis acerca de este particular cfr. Mattera (1993).

³³ Para una visión de las limitaciones impuestas a la libre circulación de trabajadores cfr. Millán (1988).

³⁴ Lo que, tal como señala Sintés (1996: 37), pone de manifiesto “la ambigüedad de un tratado económico por necesidad pero político por finalidad”.

52-57) y libertad de prestación de servicios sin establecimiento (artículos 59-66). Para facilitar la libre movilidad laboral por el interior de la Comunidad el TCEE prohíbe expresamente, de la misma forma que se hacía en el marco de la CECA, “toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo” (artículo 48.2)³⁵. En realidad, esta disposición es la concreción de un principio general de no discriminación por razón de nacionalidad recogido en el artículo 7 e incorporado al Tratado como un auténtico derecho civil que está haciendo posible la configuración efectiva de una ciudadanía europea (Schockweiler, 1991).

Junto a ese principio de no discriminación, se prevé, además, el establecimiento de un mecanismo de coordinación de los sistemas de Seguridad Social que permitiría al Consejo, en concreto, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, crear un sistema que garantice a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes la acumulación de períodos cotizados en distintos Estados miembros para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para su cálculo y asegurar el pago de las prestaciones fuera del Estado miembro del que el trabajador es nacional (artículo 51). No obstante, se prevé una coordinación y no una armonización de los sistemas de Seguridad Social, lo que significa la subsistencia de las diferencias existentes en los mismos y, por consiguiente, en los derechos de las personas que trabajan en distintos países de la Comunidad³⁶.

El Título III de la parte tercera del TCEE contempla, igualmente, un catálogo de medidas destinadas a favorecer la libre circulación de trabajadores. Entre ellas algunas que caen en el espacio de atribuciones propiamente comunitario. Dentro de las “disposiciones sociales” (Capítulo 1), el artículo 119 establece un principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo o un trabajo

³⁵ Cfr. Fresia (1975).

³⁶ TJCE, 15 de enero de 1986, Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie, 41/84 (Rec.1986, pág. 1). La resultante no es, por tanto, un sistema comunitario de protección social ni un régimen común de seguridad social. Únicamente se trata de un método de coordinación normativa cuyo fin es la extensión de los derechos de aseguramiento y de las obligaciones de cobertura a todo el territorio de la Comunidad para facilitar la libre circulación de trabajadores (Martín Valverde, 1992: 56-57).

de igual valor³⁷. Pese a que la inclusión del artículo 119 en el TCEE no obedeció más que a motivos económicos y a que su contenido no fue más que letra muerta durante muchos años, la acción de las instituciones comunitarias y, en particular, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) no solamente ha reforzado jurídicamente ese principio de igualdad salarial sino que lo ha ido ampliando hasta convertirlo en un principio de igualdad en las relaciones profesionales en sentido amplio, constituyendo, así, el germen del derecho social comunitario³⁸.

En el capítulo 2, por su parte, aparecen recogidos dos instrumentos de política social comunitaria. El primero y más importante es el Fondo Social Europeo (FSE) (artículos 123 a 127). Pensado para favorecer en un principio la zona sur de Italia (Mezzogiorno) por ser esta la única que presentaba disparidades considerables en la relativamente homogénea Europa de los seis, el FSE es único fondo que contempla la redacción inicial del TCEE. Junto a este, el artículo 128 pone las bases para la creación de una política común de formación profesional que contribuya “al desarrollo armónico tanto de las economías nacionales como del mercado común” permitiendo evitar tensiones en los mercados de trabajo y favoreciendo la movilidad de la mano de obra, especialmente la cualificada. Esta política común de formación profesional no comenzaría a ser desarrollada hasta mediados de los años setenta.

Con objeto de “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida”, se entiende que de los mismos, el artículo 123 dispone la creación de “un Fondo Social Europeo encargado de fomentar (...) las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores”. Para ello y en un procedimiento que recuerda al ya operativo en la CECA, el FSE podría cofinanciar, a petición de un Estado miembro, la mitad de los gas-

³⁷ Cfr. Quintin (1985) o, igualmente, Arnulf (1986).

³⁸ En el primero de los asuntos que sobre este particular se pronunció el TJCE, el caso Defrenne, el Tribunal estableció que el artículo 119 no era únicamente un principio abstracto sino que generaba derechos que debían ser salvaguardados sin medidas comunitarias o nacionales adicionales. El Tribunal, en definitiva, venía a fijar de esta manera el carácter de aplicabilidad directa del principio. TJCE, 8 de abril de 1976, Defrenne/Sabena, 43/75 (Rec.1976, pág. 445). Las directivas de la Comisión y, posteriormente, del Consejo han aplicado la lógica de esta sentencia, igualmente, a otros aspectos de la política social cubiertos por los arts. 117 y 118. Tras esa primera sentencia ha sido abundante la jurisprudencia del TJCE relativa al principio establecido por el artículo 119. Cfr. Labouz (1986).

tos destinados por este o un organismo Derecho público a dos tipos de intervención estructural (artículo 125):

- Asegurar a los trabajadores una nueva ocupación productiva mediante la reeducación profesional y las indemnizaciones de reinstalación a condición de que “los trabajadores en paro se hayan visto forzados a cambiar de profesión y hayan encontrado una nueva ocupación remunerada, por lo menos desde seis meses antes, en la profesión para la cual han sido reeducados”, en el primer caso, y de que “se hayan visto obligados a cambiar de domicilio en el interior de la Comunidad y hayan podido encontrar en la nueva residencia, por lo menos desde seis meses antes, una ocupación remunerada”, en el segundo.
- Otorgar ayudas en favor de los trabajadores cuyo empleo ha sido reducido o suspendido temporalmente en todo o en parte como consecuencia de la dedicación de las empresas a otras producciones, a fin de que puedan conservar el mismo nivel de remuneración en espera de ser plenamente ocupados de nuevo y siempre que “los trabajadores en cuestión estén de nuevo ocupados plenamente en dicha empresa por lo menos desde seis meses antes; el Gobierno interesado haya presentado previamente un proyecto preparado por dicha empresa relativo a la reapertura citada y a su funcionamiento; y la Comisión haya aprobado previamente dicho proyecto de reapertura”.

Si bien el ámbito de aplicación del FSE era en origen ciertamente limitado, tanto por las categorías de personas a las que se dirigía (exclusivamente a los parados europeos), como por las medidas que contemplaba, el Tratado ya preveía la posibilidad, como así se produjo años más tarde, de que el Consejo pudiese acordar unánimemente nuevas “misiones” para este (artículo 126). Por último, se establece que la Comisión será la encargada de la administración del fondo (artículo 124) mientras que el Consejo lo será de aprobar su reglamento de aplicación, en esta ocasión, por mayoría cualificada (artículo 127).

En el Título III, como en el resto del Tratado de Roma, no se recogen, sin embargo, medidas específicas de protección social. A diferencia de la CECA donde, sin ser abundantes, existen algunos instrumentos que han demostrado tener cierta relevancia en este campo, en el ámbito de la CEE no hay más instrumentos de Seguridad Social que los re-

lativos a la coordinación de las legislaciones aplicables a los trabajadores migrantes y el mencionado principio de igualdad de retribución entre sexos, como tampoco los hay que permitan una verdadera cobertura en otras áreas propias del bienestar. Es decir, las políticas de desempleo, jubilación, sanidad, educación y cuantas otras pueden encontrarse entre los cometidos sociales del Estado del Bienestar, así como las normativas que les son propias, permanecen en el marco competencial soberano de los Estados miembros.

No olvidaron los redactores del TCEE, en cambio, establecer las bases para una cooperación intergubernamental en algunos esos aspectos. En este sentido, el artículo 118 constituye el pilar intergubernamental de la política social comunitaria. Se trataba, nuevamente, más que de contribuir a la mejora de los niveles de vida y de trabajo de los europeos, de eliminar potenciales factores de distorsión en el funcionamiento del mercado común creado por los seis. La fórmula escogida proponía, eso sí, sin ningún tipo de mandato explícito, una cooperación multilateral de los Estados miembros en el terreno del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social al tiempo que delimitaba, de esta manera, las parcelas del espacio social en que éstos estaban dispuestos a cooperar para favorecer su progreso económico. El antiguo artículo 118 fijaba que “la Comisión tendrá por misión promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en las materias relacionadas con: el empleo; el Derecho del trabajo y las condiciones de trabajo; la formación y perfeccionamiento profesionales; la Seguridad Social; la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; la higiene del trabajo; el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores”. Esa cooperación se hace extensible a los regímenes de vacaciones retribuidas de los Estados miembros que, en un ejercicio de buena voluntad, procurarán mantener la equivalencia existente entre ellos (artículo 120). La labor de las instituciones comunitarias se limita únicamente a tratar de fomentar esa colaboración social. Para ello, la Comisión ejerce de coordinador invisible actuando “en estrecho contacto con los Estados miembros mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional como pa-

ra aquellos que interesen a las organizaciones internacionales” (artículo 118, párrafo segundo) ya que la norma no la habilita para dictar reglas de carácter vinculante³⁹.

La cooperación o colaboración que planteaba el artículo 118 debía de estimular un entendimiento entre los Estados miembros en materia social y, en particular en el área de la Seguridad Social, que facilitase la libre circulación de trabajadores conforme a los objetivos sociales del TCEE trazados por los artículos 2 y 117. Aunque sin una definición expresa, esa cooperación se entiende como una simple coordinación de sistemas sociales nacionales y no como su igualación a través de la formación de un derecho social común, conservando estos sistemas, por tanto, sus peculiaridades y los Estados miembros su pleno control⁴⁰. El artículo 117, por el contrario, propone abiertamente su progresiva homogeneización tanto por su armonización espontánea, favorecida por el funcionamiento del mercado común, como por una aproximación de las legislaciones nacionales, es decir, por una armonización voluntaria de las mismas. Las instituciones comunitarias podrán contribuir activamente a esa armonización social al prever el artículo 100 del TCEE que, con carácter general, el Consejo pueda adoptar, “por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”.

Aunque en la intención de los redactores del TCEE estaba, ciertamente, establecer los principios de una política de armonización “por lo alto” de las legislaciones sociales nacionales, no es menos cierto que ni el artículo 117, en particular, ni el Tratado de Roma, en general, ofrecen los instrumentos para que esa aproximación normativa y la formación de una política social compartida se sustraigan a la voluntad política de los Estados miembros, a los que, por el contrario, se les reconoce el poder de vetar cual-

³⁹ Esta es la interpretación que del artículo 118 hace el TJCE, considerando que dicho artículo otorga a la Comisión poder para adoptar decisiones obligatorias únicamente en el terreno de la organización de consultas que este prevé. TJCE, 9 de julio de 1987, Alemania, Francia, Holanda, Dinamarca y Reino Unido/Comisión, 281/85 (Rec. 1987, pág. 3203).

⁴⁰ La misma Sentencia del TJCE de 9 de julio de 1987 manifestaba que el artículo 118 no se inmiscuye en la competencia de los Estados miembros en el terreno social, precisando que “esta competencia debe ejercerse en el marco de una cooperación entre Estados miembros en la que la Comisión asegura la organización”.

quier iniciativa comunitaria en esta dirección. A falta de esa voluntad, la armonización social constituye tan solo un eslogan.

Además de las disposiciones señaladas, algunas de las políticas sectoriales inscritas en el TCEE contemplan medidas sociales con el mismo carácter de especificidad de las que se establecen para la CECA o el Euratom. En concreto, la Política Agraria Común (PAC) contempla entre sus objetivos “garantizar un nivel de vida equitativa a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura” (artículo 39.1b). También la Política Común de Transportes esboza una dimensión social propia. Para la puesta en marcha de esta política común se precisaba que el Consejo estableciese, por unanimidad hasta el final del período transitorio y por mayoría cualificada con posterioridad, cualquier disposición oportuna, incluidas las sociales, aunque las “relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones (...) serán adoptadas por el Consejo, por unanimidad, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico que resulte del establecimiento del mercado común” (artículo 75.3)⁴¹.

La última de las categorías jurídicas que posibilitan el establecimiento de una dimensión social en la CEE lo constituye el artículo 235 del Tratado de Roma⁴². Con carácter genérico, este artículo prevé la posibilidad de que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los obje-

⁴¹ Aunque de manera más bien anecdótica, también se encuentran medidas de alcance social en otra serie de ámbitos especificados o sugeridos por el TCEE, no siempre con acciones comunes definidas, como son el económico y monetario, el de la competencia, el industrial, el científico y tecnológico, el de la energía, el regional, el del medio ambiente, el de protección e información a los consumidores, el relativo al estatus de la empresa o el relativo a terceros Estados (Ribas, Jonczy y Séché, 1978: 93-106).

⁴² El reconocimiento de nuevas competencias que representa el artículo 235 TCEE está igualmente presente en los otros dos tratados constitutivos. Así, el artículo 95 TCECA establece que “en todos los casos no previstos en el presente Tratado en que resulte necesaria una decisión o una recomendación de la Comisión para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4, dicha decisión podrá tomarse o dicha recomendación podrá formularse con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité consultivo”. Por su parte, el artículo 203 TCEEA prevé que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

tivos de la Comunidad, sin que el presente tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta de la Asamblea (Parlamento Europeo), adoptará las disposiciones pertinentes”. Aunque el artículo no crea ninguna obligación, sino que simplemente confiere al Consejo una facultad⁴³, permite que la CEE amplíe sus cometidos y se adapte a situaciones nuevas siempre y cuando la totalidad de los Estados miembros así lo acuerden. La utilización del artículo 235 del TCEE ha sido, junto a la labor interpretativa del TJCE, el instrumento jurídico que más ha contribuido a la ampliación de la dimensión social de la CEE (Constantinesco et al., 1992: 1.525-1.526 y 1.531-1.537)⁴⁴.

Finalmente, habría que mencionar dos últimas disposiciones de contenido social que aparecen en el TCEE. La primera se refiere a la creación de un Comité Económico y Social con funciones consultivas que asistirá a las instituciones comunitarias, en ocasiones de manera preceptiva, y que está compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social (artículos 4 y 193-198). La segunda precisa el método para examinar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de la Europa comunitaria o, lo que es lo mismo, para evaluar el progreso social alcanzado. A tal fin, “la Comisión dedicará un capítulo especial de su informe anual a la Asamblea a la evolución de la situación social en la Comunidad” y esta, a su vez, podrá “invitar a la Comisión a elaborar informes sobre problemas particulares relativos a la situación social” (artículo 122).

2.3. El carácter subsidiario y programático de lo social

Si bien el proyecto de unidad europea que desembocaría en la creación de las tres Comunidades Europeas obedecía a un ideal político, “una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos”⁴⁵ para lograr, así, la paz y el progreso continentales, la construcción de la Europa comunitaria se ha ido desarrollando sobre el propósito inmediato más modesto, aunque posiblemente más eficaz, de una integración funcional. La apuesta

⁴³ Así lo interpreta el TJCE en el caso AETR. TJCE, 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70 (Rec. 1971, pág. 263).

⁴⁴ V. Constantinesco et al., *op. cit.*, págs. 1.525-1.526 y 1.531-1.537.

⁴⁵ TCEE, preámbulo.

inicial consistió en “poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados”⁴⁶. Es decir, se trataba de amalgamar los intereses económicos de los países europeos para comprometerlos en un proyecto integrador sólido y, tal vez, definitivo cuya primera etapa pasaba ineludiblemente por la creación de un mercado común⁴⁷. La institucionalización de ese mercado común europeo constituyó, por tanto, no solo el objetivo fundamental de la cada una de las tres Comunidades Europeas y, muy especialmente de la CEE, sino que había de ser la columna vertebral de cualquier forma de integración ulterior. Todos los demás fines aparecen apenas esbozados en los Tratados de París y Roma y gravitan en torno a la realización efectiva del gran mercado.

En ese proyecto de unidad europea desde una integración económica progresiva, lo social difícilmente podía encontrar un espacio propio de desarrollo más que en su calidad de factor de producción. Es más, las preocupaciones sociales como tales no forman parte de las prioridades comunitarias. La ambiciosa determinación de objetivos sociales que hace el Tratado de Roma no pasa de ser una atractiva declaración de intenciones y su consecución una incógnita económica. Tal como ocurre con la aspiración implícita de construir una unión política, el explícito objetivo social de alcanzar una constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de los ciudadanos europeos carece de una lógica autónoma y ni tan siquiera encuentra en las escasas disposiciones sociales recogidas en el Tratado una base instrumental definida. El progreso social parasita en la lógica del espacio económico común que delimitan las Comunidades Europeas con una causalidad necesaria e inalterable. “Conscientes de que Europa solo se construirá mediante realizaciones concretas (...) y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico”⁴⁸, el mercado común se convierte en el catalizador de cualquier forma de progreso. De ahí el déficit social de los tratados fundacionales y, en particular, del TCEE.

⁴⁶ TCECA, preámbulo.

⁴⁷ Aunque el espíritu del Tratado de Roma deja entrever las aspiraciones de alcanzar una unión política a través de una unión económica, curiosamente su redacción primera no abordaba la cuestión de una política económica o una política monetaria comunes (tan solo una armonización de las políticas económicas de los Estados miembros), ni mucho menos manejaba argumentos para una integración política, asuntos todos ellos sobre los que no se manifestaron iniciativas hasta la reforma del TCEE.

El mismo TCEE establece que para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, incluido el de alcanzar una elevación acelerada del nivel de vida, esta debía llevar a cabo una acción común consistente en la puesta en práctica de un catálogo preciso de medidas e instituciones de naturaleza económica que posibilitarían el establecimiento del mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros⁴⁹. Entre ese catálogo aparece la creación del FSE como única institución con vocación social (artículo 3i), aunque, tal como sería definido, más que una verdadera medida de política social común constituye un mecanismo con el que equilibrar los mercados de trabajo de los Estados miembros. La política social no forma parte, por tanto, de la acción común que la Comunidad debe desempeñar para la promoción del desarrollo económico y social de sus Estados y de sus gentes.

El ejemplo del FSE es revelador del carácter subsidiario que lo social tiene respecto al desarrollo económico en los Tratados de París y Roma (Séch , 1993: 511).

“La Comunidad no tiene más que una competencia de atribución. La economía, en general, encuentra amplias salidas a escala comunitaria; lo social, exceptuando su acepción «libre circulación de personas», permanece en gran medida en la competencia de los Estados. Las medidas sociales previstas en el Tratado de Roma tienen como origen objetivos económicos. Lo social, en el Tratado de Roma es dependiente del concepto económico del mercado” (Sintes, 1996: 29).

⁴⁸ TCECA, preámbulo.

⁴⁹ El artículo 3 dispone que “a los fines enunciados en el artículo anterior, la acción de la Comunidad llevará consigo...: a) la supresión entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera medidas de efecto equivalente; b) el establecimiento de un arancel común respecto de terceros Estados; c) la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales; d) el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura; e) el establecimiento de una política común en el sector de los transportes; f) el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común; g) la aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y superar los dise quilibrios de sus balanzas de pagos; h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común; i) la creación de un Fondo Social Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida; j) la constitución de un Banco Europeo de Inversiones, destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la creación de nuevos recursos; k) la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social”.

La dimensión social de las Comunidades Europeas aparece asociada a la construcción del gran mercado común contribuyendo a hacer posible un mercado europeo del trabajo y a paliar cuantas externalidades económicas de origen social puedan alterar su régimen de competencia. Efectivamente, por un lado, “Europa no es social más que como consecuencia de una filosofía económica de libre circulación de mercancías y personas” (Ramond, 1980: 408). Los tratados elevan a la categoría de constitucionales dos principios básicos para asegurar la movilidad del trabajador en el mercado común como son el principio de libre circulación de trabajadores comunitarios, si bien limitado en la CECA y el Euratom a los trabajadores cualificados de sus respectivos sectores, y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Por otro, “la finalidad de la mayoría de las disposiciones sociales de las Comunidades Europeas ha sido la de igualar los costos sociales de las empresas de los Estados miembros para evitar que se alterase por la vía de una legislación social menos avanzada en uno de ellos la libre competencia entre las mismas” (Colina, Ramírez y Sala, 1991: 49), es decir, para evitar algunas de las formas de dumping social que ya aventuraba el Informe Öhlin. En este sentido, los artículos 117 y 118 TCEE constituyeron el resultado de un compromiso entre la pretensión francesa de establecer una armonización de las cargas sociales de los Estados miembros y, de esta manera, la de sus sistemas de Seguridad Social como requisito previo a la creación de un mercado común, algo que los gobiernos franceses habían reclamado durante todo el proceso de negociación tanto de la CECA, primero, como de la CEE, seguidamente, y la posición del resto de países socios que no consideraron necesaria tal armonización en un mercado común a seis. La cooperación que se propone en el artículo 118 TCEE no lo es, pues, para alcanzar unas condiciones sociales equitativas en términos de bienestar en los Estados miembros sino para garantizar unas políticas, unos derechos y unas cargas sociales relativamente homogéneos en el espacio europeo que no distorsionen el natural funcionamiento del mercado.

Tal vez el artículo 119 TCEE relativo a la igualdad de retribución de hombres y mujeres constituya el mejor ejemplo de esta forma de sumisión de lo social a lo económico. El principio de igualdad formal de sexos para un mismo trabajo “no figura en los tratados en virtud de una solicitud particular de sus autores a favor de las mujeres, sino porque los industriales franceses del momento consideraban que remuneraban mejor a sus empleadas y tenían una competencia desleal por parte, principalmente, de los italianos” (Burban, 1976: 183-184). Algo similar ocurre con el artículo 120 TCEE, disposición

con la que se pretendía mantener la relativa equivalencia ya existente en los regímenes vacacionales de los seis Estados signatarios para evitar que, por esa vía, algunos mercados de trabajo resultasen más atractivos. No fue la intención de los redactores del TCEE consagrar como un derecho social comunitario el derecho a las vacaciones retribuidas ya recogido, por otra parte, en la normativa social de cada uno de los seis Estados miembros.

Dado que la política social de las Comunidades Europeas se había de jugar básicamente en el terreno de la cooperación, no hubiese sido del todo coherente dejar al simple albedrío de los Estados el renunciar a las tentadoras ventajas competitivas que proporciona una legislación social menos protectora. Por ello, las disposiciones sociales no son los únicos instrumentos que los Tratados de París y Roma arbitran para combatir el dumping social. Éstos establecen cláusulas específicas con las que tratar de controlar las prácticas de competencia desleal entre las que se entiende incluidas todas aquellas que generan dumping social⁵⁰. Lo social aparece nuevamente, así, como un factor de acompañamiento de lo económico. Sin embargo, la relación es, en este aspecto, más de simbiosis que de subsidiariedad, puesto que esas mismas cláusulas antidumping podrían favorecer la fijación de unos umbrales mínimos de protección y cobertura en los sistemas sociales nacionales. Mediante una política comunitaria distinta de la social, la polí-

⁵⁰ El TCEE prevé que cuando “la Comisión, a instancias de un Estado miembro o de cualquier otra parte interesada, comprobare la existencia de prácticas de dumping dentro del mercado común, dirigirá recomendaciones al autor o autores de dichas prácticas para poner fin a las mismas” (artículo 91) y, también, que “en caso de que la Comisión compruebe que una divergencia entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros falsea las condiciones de competencia del mercado común y provoca, por tal motivo, una distorsión que deba eliminarse, procederá a celebrar consultas con los Estados miembros. Si tales consultas no permitieren llegar a un acuerdo para suprimir dicha distorsión, el consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará por unanimidad durante la primera etapa y por mayoría cualificada después, las directivas necesarias a este fin. La Comisión y el Consejo podrán adoptar cualesquiera otras medidas apropiadas previstas...” (artículo 101).

Por su parte, el artículo 68 TCECA establece que “cuando la Alta Autoridad reconociere que los precios anormalmente bajos practicados por una o varias empresas resultan de salarios fijados por estas empresas a un nivel anormalmente bajo, habida cuenta del nivel de salarios practicados en la misma región, dirigirá a dichas empresas, previo dictamen del Comité Consultivo, las recomendaciones necesarias. Si los salarios anormalmente bajos resultan de decisiones gubernamentales la Alta Autoridad procederá a celebrar consultas con el gobierno interesado al que, a falta de acuerdo podrá previo dictamen del Comité Consultivo, dirigir una recomendación” (68.2). Igualmente, si “una reducción de los salarios entraña un descenso del nivel de vida de la mano de obra y es al mismo tiempo utilizada como medio de ajuste económico permanente de las empresas, la Alta Autoridad dirigirá a la empresa o al Gobierno interesado (...) una recomendación con objeto de asegurar, a cargo de las empresas, beneficios a la mano de obra que compen-

tica de la competencia, o lo que es lo mismo, mediante una de las instituciones reconocidas como imprescindibles para un correcto funcionamiento del mercado común, la Comunidad podía contribuir, aunque fuese indirectamente, a la convergencia de los sistemas sociales y a la definición de un derecho social europeo básico.

La gregarización de lo social es un claro exponente del dogmatismo liberal que informó la creación de las Comunidades Europeas y la redacción de los sus tratados⁵¹ para los que un desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente o una elevación acelerada del nivel de vida resultarán del funcionamiento del mercado común. Desde esta perspectiva, el progreso social constituye un capítulo de ese fin ideal que es el “progreso con mayúsculas”. En cambio, despojado del sustantivo, lo social no es más que una pieza en el engranaje del mercado que debe servir para construir el progreso económico que, a su vez, conducirá al progreso social de una manera casi ineluctable, si bien, claro está, en el mejor de los casos posibles.

Ese dogmatismo liberal constituye una de las explicaciones de por qué los Tratados de las Comunidades Europeas, al menos en sus primeras redacciones, proponen objetivos sociales ambiciosos aunque vagamente definidos y pobremente pertrechados jurídicamente para su desarrollo. Otra de esas explicaciones es, como no, la inexistencia de una voluntad política en los gobiernos de los Estados miembros para articular un vector social supranacional. En general, la pragmática ambigüedad con la que se plantearon algunos fines de las Comunidades Europeas como los sociales, principalmente en el TCEE, permitió dar vida al propio proceso integrador proporcionando un espacio de equilibrio entre los intereses de los Estados miembros y los específicamente comunitarios imprescindible para el funcionamiento institucional y la adhesión futura de nuevos socios, aunque a cambio de ubicar algunos de esos loables propósitos en la categoría de las simples declaraciones de intenciones. No obstante, esa misma ambigüedad ha hecho posible no solo que el TJCE haya venido formulando una interpretación en muchos ca-

sen esta reducción” (68.3). Las recomendaciones (equivalentes a las directivas en la CEE y CEEA) podrán dar lugar a sanciones en caso de incumplimiento (68.6).

⁵¹ De hecho, como redactores de esos tratados aparecen liberales o socioliberales tales que Spaak, Aeneas, Pineau, Faure o Bech.

sos extensiva de dichos fines sino que, mediando un mínimo de voluntad política, Bruselas pueda intervenir en cualquier ámbito.

Para su formulación, la dimensión social comunitaria se nutrió de la misma ambigüedad de la noción de social (Castel, 1993: 15). Bien es verdad que la vaguedad conceptual de la terminología de progreso social y mejora de las condiciones de vida, la indefinición de la acción común para lograrlos o la indeterminación del sujeto⁵² resultan irrelevantes desde el instante en que el fin se pone al servicio de los medios. A expensas de que los Estados miembros acordasen desarrollar institucionalmente un proyecto social común, la misión social de la Comunidad quedaba simplemente en eso, en un propósito. El propio TJCE ha proclamado reiteradamente el carácter programático de los fines sociales expresados en el TCEE así como de algunas de las disposiciones sociales⁵³. Esos fines y disposiciones operan a modo de normas constitucionales, como leyes marco que precisan un desarrollo normativo comunitario para su aplicación⁵⁴. Sin embargo, lo social tropezaba con una evidente limitación jurídica para puesta en funcionamiento. Del reducido conjunto de normas sociales del TCEE, algunas de ellas, posiblemente las más importantes, no son obligatorias y, por lo tanto, no pueden imponerse a los Estados. Entre esas normas no obligatorias se encuentran, precisamente, las que definen los objetivos y competencias sociales de la Comunidad (artículos 117 y 118)⁵⁵ y contienen implícitos los principios de una auténtica dimensión social amplia en la dirección de una política social federal. En cambio, las obligatorias, las que sí se imponen a los Estados, siempre y cuando éstos no bloqueen previamente las iniciativas comunitarias para su desarrollo, aparecen adscritas a la regulación del mercado común

⁵² Estados, regiones, pueblos, trabajadores o trabajadores migrantes son expresamente considerados alguna vez a lo largo del TCEE como sujetos del progreso social resultante de la integración económica.

⁵³ En la sentencia del caso Salgoil, el TJCE declaró que el artículo 2 TCEE se limita a proclamar un objetivo inspirador de la creación de la CEE que no implica ningún tipo de obligación jurídica para los Estados miembros ni derechos en beneficio de los particulares. TJCE, 19 de diciembre de 1968, Salgoil/Ministero del commercio con l'estero, 13/68 (Rec.1968, pág. 661). Años más tarde, el TJCE manifestaba, en la sentencia del citado caso Defrenne, que el artículo 117 TCEE posee un carácter esencialmente programático y, en la también mencionada sentencia de 9 de julio de 1986, que los artículos 117 y 118 TCEE no confieren a la Comisión la capacidad de dictar normas obligatorias para los Estados sino únicamente el poder de promover la cooperación entre estos. Véanse, igualmente, TJCE, 29 de septiembre de 1987, Giménez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 126/86 (Rec.1987, pág. 3697).

⁵⁴ Ese carácter normativo básico resulta más claro en el Tratado de Roma que en el de París.

⁵⁵ Además de las relativas a la política común de formación profesional (artículo 128) y al régimen de vacaciones pagadas (artículo 120).

como tantas otras disposiciones de contenido económico⁵⁶. Junto a esto no puede olvidarse que, además, la mayoría de normas sociales del TCEE carece de efecto directo, es decir, no otorgan derechos ni obligaciones a los ciudadanos comunitarios, por lo que éstos no pueden alegarlas ante un tribunal o las administraciones nacionales (Molina, 1987: 18)⁵⁷.

Al menos hasta finales de los años ochenta, la llamada política social comunitaria no ha sido más que un catálogo de medidas de acompañamiento pensadas para la realización de un mercado común europeo⁵⁸. La integración social que indirectamente propo-

⁵⁶ Las disposiciones de carácter social obligatorias del TCCE son las referidas a la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena y propia (artículos 48-49 y 52-58), la cobertura social de los trabajadores migrantes nacionales de un Estado miembro (artículo 51), la igualdad de retribución para trabajadores de distintos sexo (artículo 119) además de las normas del FSE (artículos 123-127).

⁵⁷ El TJCE, por ejemplo, manifestó la carencia de efecto directo respecto del antiguo artículo 118. TJCE, 30 de septiembre de 1987, Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd, 12/86 (Rec.1987, pág. 3719)

⁵⁸ Parece razonable que, en el contexto de un crecimiento económico generalizado como el de los años de posguerra que llevó a una recuperación espectacular de los sistemas productivos de la mayoría de países de la Europa occidental, los miembros de las Comunidades Europeas no precisasen de una política social común y que la idea de un Estado del Bienestar supranacional fuese, cuanto menos, impensable. Ni los gobiernos reclamaban más instrumentos de política social que los ya previstos en sus expansivos sistemas de seguridad social y de bienestar nacionales, ni las instituciones comunitarias plantearon iniciativas concretas en esa dirección. Pero además, el proyecto de comunidad económica se consolidaba y las fases previstas para alcanzar la plena instauración del gran mercado europeo (unión aduanera, libre circulación de factores, supresión de contingentes) se cumplían sin excesiva dificultad. El momento y las circunstancias parecían querer refrendar esa lógica liberal inscrita en los tratados por la que la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en el interior de la Comunidad resultaría una consecuencia automática del funcionamiento de un mercado común que comenzaba a mostrarse satisfactoriamente eficaz. Los escasos instrumentos de contenido social previstos por los tratados lo habían sido como parte del engranaje de un mercado relativamente homogéneo cuya marcha no parecía que pudiese verse amenazada por excesivas externalidades coyunturales. No sólo no se daban, pues, las condiciones para la definición de una auténtica política social común sino que la existente, fundamentalmente en su función paliativa, caso de las intervenciones del FSE, apenas si tuvo un uso destacable.

Así, durante los sesenta, la década de mayor expansión de los Estados del Bienestar en Europa, la dimensión social de las Comunidades Europeas se vio sumida en una “serena indiferencia” (Morley: 1990: 159). La sinergia y el interés comunes de los Estados miembros se habían forjado en torno una voluntad cooperativa negociada para hacer posible la creación de un gran mercado y, a partir de él, el crecimiento de sus economías. En la dirección de este compromiso, la acción de las Comunidades, y muy en particular de la CEE, planteaba conseguir gradualmente la plena movilidad de los factores de producción en el interior del territorio comunitario empleando conjuntamente para ello una serie de instituciones y un conjunto de políticas y de medidas. La libre circulación y establecimiento de trabajadores y profesionales, además de constituir un objetivo en sí como uno de los pilares del mercado común, resultaba esencial para alcanzar otro mercado común más específico, el del trabajo, con el que, por un lado, satisfacer adecuadamente la oferta de mano de obra de algunos Estados miembros que, como Alemania, precisaban de grandes contingentes de obreros y, por otro, tratar de evitar distorsiones a la competencia empresarial con origen en el capital humano. La dimensión social comunitaria debía contribuir a garantizar la libre movilidad de esa mano de obra comunitaria al tiempo que a combatir la posible heterogeneización de los costes sociales y de los mecanismos de ajuste en los mercados de trabajo de los Estados miembros. Por ello, acompañando a las disposiciones que buscaban hacer efectivos los derechos a la movilidad laboral y al libre estableci-

nen los tratados, se plantea de manera negativa, es decir, se sustentaba en la eliminación de obstáculos que dificultan la libre competencia y no en la creación de un espacio social propiamente comunitario (Leibfried, 1992a: 966). Pero aun siendo esto cierto no habría que restar valor a algunas circunstancias. La primera es el hecho de que, en cierta forma, todo modelo económico o de producción, por muy protector o paternalista que se defina, subsidiariza lo social. La diferencia entre unos y otros no reside únicamente en el carácter con que son definidos los fines sociales sino, también, en el grado de autonomía que éstos y las políticas de bienestar que los desarrollan alcanzan. La segunda es que, y hay que insistir en ello, si bien el objetivo fundamental de cada uno de los tratados constitutivos gira alrededor de la construcción del gran mercado, el aspecto social, al menos en la forma subordinada en que se ha visto, está presente. Pero es que, además, existe un espíritu social en los tratados que corre paralelo a la misión estrictamente económica de las Comunidades Europeas y que constituye la base para la realización de una Europa social. Esa substancia social ha ido progresivamente tomando forma bajo la jurisprudencia del TJCE y de la acción de las instituciones comunitarias (Schockweiler, 1993: 22 y ss.). Una última circunstancia es que, pese a la intrínseca limitación de medios que acompaña a la formulación de lo social en los tratados, ninguna organización internacional ha hecho suyos objetivos sociales tan ambiciosos como las Comunidades Europeas que, con apenas unas cuantas disposiciones, han establecido los cimientos de un futuro modelo institucional de protección social transnacional llamado a complementar o, quien sabe si sustituir en un futuro, a los que tradicionalmente han funcionado en los Estados de la Europa occidental.

miento, la CEE limitó su acción en materia de política social básicamente a la coordinación de la seguridad social de los trabajadores migrantes, renunciando prácticamente a la utilización y a la regulación de cualquier otro de sus aspectos. Con independencia de la relativa utilidad de lo social como factor de dinamización de los mercados de trabajo de los Estados de la Comunidad (Peredo, 1986: XII), el desarrollo de las potencialidades sociales de los tratados sólo comenzaría a plantearse tímida y parcialmente a finales de la década en el marco del debate sobre desbloqueo institucional necesario para impulsar la creación de una unión económica y monetaria y una unión política. Hasta entonces, más que la misión social de la CEE, su política social resultó un fracaso.

Para Burban (1976) no existió una política social definida en la Europa de los seis sino, más bien, una acción comunitaria marcada por distintos fracasos: fracaso del Fondo Social Europeo, fracaso de la política de formación y orientación profesional, fracaso de la política de alojamientos de la CEE o fracaso del principio de igualdad salarial entre sexos.

2.4. ¿Política social o dimensión social?

La inspiración fundamentalmente liberal de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, la escasez de disposiciones de orden social incluidas en los mismos, lo programático de sus objetivos y la limitación de sus medios parecen indicar que en tales textos no aparecía concebida una política social comunitaria o, al menos, no en un sentido estricto⁵⁹.

“Una política social se caracteriza por una acción voluntaria de los poderes públicos por aprehender las preocupaciones de los ciudadanos (...). Consiste en fijar objetivos lo más realistas posibles, en señalar diversos actores o beneficiarios, delimitándolos en el espacio y el tiempo. También debe discernir las dificultades reales o probables, fijar el coste para el individuo o la colectividad” (Bonnici, 1997: 3).

En cambio, nada de esto distinguía la acción social prevista por los tratados fundacionales en su redacción original. Esta respondía más a la compleja articulación de los intereses particulares que a un principio amplio de bienestar ciudadano. En este sentido, el TCEE, de manera más evidente que el TCECA, en el que las reglas son más precisas, carece o apenas dispone de una política social (Labayle, 1992: 236). Únicamente propone objetivos sociales sin llegar a definir una política social cierta y suministra contadas medidas sociales, algunas de ellas integradas en otras políticas comunes⁶⁰. Es por ello que los hay que prefieren referirse a los aspectos sociales de la Política comunitaria antes que a una política social de la Comunidad.

Pero es que, además, una política social como tal no se encuentra reconocida formalmente como parte de la acción común que el artículo 3 del Tratado de Roma proponía para el cumplimiento de las misiones de la CEE. Las únicas políticas comunes definidas eran y siguen siendo la PAC, la de transportes y la de la competencia e, incluso, de esas tres, solo la agrícola ha funcionado verdaderamente como una política federal. Entre las intenciones de los seis Estados miembros fundadores de las Comunidades Europeas no se encontraba la creación de una política social común ya que ni este era un

⁵⁹ Esta es la postura de una parte importante de la doctrina especializada como Duren, Burban, Ramond, González Posadas, Nême, Labayle, Richez, Leibfried, etc.

⁶⁰ Cfr. Baillo y Crespo, (1987: 59).

instrumento necesario para la construcción del gran mercado ni la integración parecía posible por vías distintas a las de la economía. Los tratados plantearon lo social de manera muy restrictiva como “medidas complementarias y correctoras tomadas en la prolongación de la política económica para corregir los efectos negativos del mercado libre”, es decir, lo social como simple “categoría refugio cara a la racionalidad económica dominante” (Van Gerwen, 1990: 19). Las preocupaciones propias del ámbito de atribuciones de los sistemas de protección social y del Estado del Bienestar no se incorporaban al proyecto comunitario.

Al margen de cualquier tipo de querella semántica, que, por otra parte, carece de trascendencia práctica, posiblemente sería más oportuno referirse, por tanto, a una dimensión social de las Comunidades Europeas que a una política social, aun a sabiendas de que ambos conceptos se utilizan con frecuencia indistintamente. Esta perspectiva no discute en manera alguna el carácter y la categoría de lo social en los tratados, simplemente certifica su presencia en la Europa comunitaria. La social es una más de las dimensiones del gran mercado europeo como también lo es de algunas de sus políticas sectoriales, principalmente de la PAC. La dimensión social comunitaria comprende todas las medidas de protección social propuestas por la Comunidad o sus Estados miembros para la provisión institucionalizada de derechos, oportunidades y beneficios en un plano supranacional⁶¹. No puede negarse que las Comunidades Europeas, aunque limitadamente, tenían algo de todo eso desde el momento mismo de su creación. En los tratados existían disposiciones sociales e incluso instrumentos políticos específicos como el FSE, aunque no lo suficientemente estructurados en cuanto a sus objetivos y a sus posibilidades jurídicas como para integrar una política social común del alcance de la PAC.

A lo largo más de seis décadas de funcionamiento, la Europa comunitaria ha experimentado importantes transformaciones en sus formas y contenidos. Posiblemente esa metamorfosis se haya venido produciendo de manera más lenta de lo que los padres de la unidad europea hubiesen deseado y, en ciertos aspectos, puede incluso resultar, apa-

⁶¹ El concepto englobaría al de política social tanto en su versión alemana de la “sozialpolitik” como en la británica de los “social services (Caire, 1992: 10-11).

rentemente, irrelevante. No obstante, desde el punto de vista de la praxis de la política y el derecho internacionales, no puede dejar de sorprender cómo un conjunto de Estados secularmente enfrentados, ha sido capaz de, en número creciente y a fuerza de remontar repetidos períodos de crisis y devastadores conflictos, construir un espacio económicamente integrado y políticamente confederal, incluso, con una incuestionable inclinación federal. El logro de poner en funcionamiento una divisa común, el euro, constituye posiblemente el más claro ejemplo de la viveza de un proyecto de integración inacabado y en curso.

Como la Comunidad misma, también su dimensión social, esa en que convergen los objetivos y disposiciones sociales recogidos en los tres tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, ha ido evolucionando a lo largo de casi medio siglo con un dinamismo que, al igual que su formulación inicial, no debe escapar a un análisis sereno que ponga de manifiesto la importancia relativa del grado de supranacionalización alcanzado. Los tratados constitutivos se han ido enriqueciendo con diferentes y sucesivas modificaciones y ampliaciones en los que el aspecto social ha sido uno de los grandes protagonistas. Progresivamente se ha redefinido la misión social de la Europa comunitaria así como su relación con la misión económica, columna vertebral del proyecto europeo, actualizando sus disposiciones e instrumentos e incorporando otros nuevos, integrándose, así, en distinto tiempo a la esfera institucional algo de la sensibilidad que en el ámbito de lo social han manifestado tanto las sociedades europeas y sus interlocutores, como las instituciones comunitarias y, lógicamente, los gobiernos de los Estados miembros. El devenir de la Comunidad ha permitido, aunque nunca lo bastante, que Europa sea cada vez más social. Pero es que, además, los discretos o no tan discretos impulsos para avanzar en lo social han constituido argumentos imprescindibles para sortear las esclerosis del proceso de integración comunitario haciendo posible que este tenga sentido y que, concretamente, la integración política constituya un hito, cuanto menos, deseable.

CONCLUSIONES

Me pregunté qué era lo accidental a lo que debía renunciar para concentrarme en lo esencial

André Gorz (Carta a D. Historia de un amor)

Si hubiese que reducir a una sola expresión el resultado de perseguir los objetivos y verificar las hipótesis planteadas en esta tesis nos atreveríamos a firmar, con un ya manoseado juego de palabras, y más que una conclusión, casi que es una moraleja, que Europa tiene que ser más social o no lo será.

Llegados a este punto de no retorno, hemos querido mostrar el valor que, como institución singular y única, tienen el *welfarismo* y, por tanto, el Estado del Bienestar como su concreción, el mismo valor que los derechos sociales que amparados en él colman formalmente nuestro estatus de ciudadanía y permiten nuestra emancipación individual y social y que de las políticas sociales que, con sus recursos, tratan de garantizarlos materialmente. Creemos haber sido lo suficientemente explícitos respecto de cómo los sistemas de protección social, especialmente los europeos, han ido transfigurándose al tiempo que mutaban sucesivamente las sociedades industrial y posindustrial y sus reglas caían en la obsolescencia funcional frente a las de la nueva ciudadanía.

Aunque el déficit fiscal es un problema a la hora de satisfacer las crecientes demandas de esa ciudadanía social compleja, no parece haberlo sido tanto. Es cierto que los presupuestos de los sistemas públicos de bienestar se han moderado, tan cierto como

que, en general, no se han visto reducidos en las cifras globales. Más que en términos contables, la realidad nos dice que la crisis del Estado fiscal ha sido interpretada, más bien, en términos de legitimidad. Pero como quiera que las proclamas ideológicas y el pragmatismo político no han ido de la mano, la verdadera metempsicosis *welfarista* tiene que ser documentada en transformaciones que van más allá de la moderación de las cifras sociales que exigen el control de la deuda y del déficit público.

Ahora bien, algo sí queda claro, mecanismos como esos de ajuste en un marco global de competitividad contribuyen a provocar una compresión de los sistemas sociales, aunque mucho nos tememos que a la baja, tal como nos revela el contraste de las hipótesis de convergencia de los gastos públicos en protección social que hemos practicado

Se abre pues aquí un vasto horizonte para la especulación que desde un punto de vista académico nos sugiere interesantísimas líneas en las que profundizar. Y un punto de frustración por lo que debía haber sido y no lo ha sido, porque obviamente, todo tiene un límite. No obstante, he aquí un espacio en el que trataré del volcar los próximos esfuerzos, el de la supranacionalidad de las estructuras de bienestar como antídoto a la amenaza global que representa el *dumping* y como precondition de un nuevo estatus de ciudadanía, quien sabe si algún día, ya no europea, sino universal.

Epílogo. Cuando la casa se nos cae. Una reflexión a propósito de la protección social en España¹

Una década después de que se comenzase a cuestionar ideológicamente la viabilidad del Estado del bienestar, la España de la *postransición* iniciaba, con cuarenta años de re-

¹ Pensado inicialmente para formar parte del cuerpo de esta tesis, esta reflexión fue publicada, tal cual la reproducimos, en junio de 2013 en *The Economy Journal* (Centella, 2013). Dos años después no hemos resistido la tentación de incorporarla al texto porque sigue reflejando exactamente la manera en que percibimos la encrucijada en la que se encuentran los sistemas públicos de bienestar, el de España y los de todo el occidente europeo, en cuanto a los retos a los que se enfrenta y en cuanto lo incierto de su futuro.

traso², la construcción de las estructuras de su propio modelo *welfarista* sobre la base de una lógica socialdemócrata que, como la mayoría de los partidos que la sustentan, ya por entonces comenzaba una incierta odisea, aún no resuelta y muy probablemente sin retorno, hacia no se sabe dónde.

Desde mediados de los ochenta y con el ingreso en la entonces Comunidad Europea en la agenda, los gobiernos de la recién estrenada España democrática, socialista y de las autonomías, se afanaron en universalizar sus sistemas educativo y sanitario con la urgencia del que llega tarde a la fiesta y se obstina en engullir los momentos perdidos para no quedar desplazado. Es cierto que este país no era el único de Europa occidental que había demorado la puesta en marcha de mecanismos de protección social de carácter universal como ampliación y complemento de la cobertura pública ligada con exclusividad a la relación de trabajo, bastante deficitaria, por otra parte. Pero emprender ese proceso acompañados (la vía o modelo mediterráneo, se ha venido a llamar) simbólicamente ni significó un refuerzo en la legitimación del zarandeado modelo keynesiano-beverigiano de bienestar, en conjunto, ni facilitó la construcción de modelos sociales de una eficiencia y equidad elevadas.

Verdad sea dicha que quizás el contexto no diera para realizaciones más ambiciosas en la línea de las experiencias de referencia, por lo que quizás, también, los umbrales de protección social alcanzados no han sido ni mucho menos desdeñables. Los tiempos eran otros. La debilidad fiscal del Estado, el problema del déficit estructural y el desorbitado desempleo generados tras la resaca de casi treinta años de ininterrumpido crecimiento económico y desarrollo social, además de la penetración de las nuevas formas de organización de trabajo posfordistas más flexibles, habían provocado un primer y demoledor asalto a ese pacto keynesiano de postguerra que ha constituido el principal soporte para la generación, el sostenimiento y la promoción social de las clases medias. Bajo esos condicionantes, la contrarreforma thatcheriana-reaganeana establecía las premisas ideológicas y los instrumentos políticos para la deconstrucción del paradigma del igualitarismo universalista socialdemócrata cuya puesta en práctica se pudo ver al instante en forma de moderación de los presupuestos sociales y en la revisión de las carteras de ser-

² Curiosamente tantos como duró la dictadura franquista.

vicios. En la vorágine de las primeras olas de aquel tsunami liberal-conservador que ha anegado hasta no se sabe cuándo pero sí cuánto muchos de los elementos estructurales del sistema, únicamente la lógica del mercado electoral permite que hoy podamos seguir permanentemente hablando de la crisis del Estado del Bienestar y que no nos limitemos a evaluar como algo del pasado la experiencia que este constituyó, y ello a pesar del marasmo de la izquierda, el colapso ideológico que supuso el *posindustrialismo* y la entropía de nuestros sistemas políticos.

No obstante y a contracorriente, en España el gasto público de carácter social comenzó a aumentar a un ritmo muy elevado, tanto como el de la creciente demanda social era satisfecha por los distintos niveles de administración que se fueron añadiendo rápidamente a los tentáculos del intervencionismo regulador panestatista. El actual estado de salud económica y de depresiva melancolía financiera autonómica y, sobre todo municipal, además de con una deficiente distribución competencial y una errónea utilización de las técnicas presupuestarias, tiene que ver en parte con aquella carrera desbocada alimentada por una subsidiaridad mal entendida.

Pues bien, han pasado treinta años desde que se formularon las primeras políticas sociales al servicio de una estrategia de igualación social de carácter sistémico en el marco de, como establece la vigente constitución, un Estado social, democrático y de derecho. El tiempo suficiente para cerciorarnos de que, con la desazón que produce la incertidumbre por la pérdida de un bien preciado, el modelo social engendrado no es un ente estático ni inmutable y ni mucho menos, como ya se ha señalado, incuestionable. Su construcción forma parte de un proceso que, por más que pueda pesar o por mucho que intranquilice, está inconcluso. Quizá la decepción haya sido el resultado de instalarse en la idea contraria, pensar que nuestro edificio estaba terminado y que las obras de reurbanización en los inmuebles y solares alledaños no tendrían efecto alguno sobre el propio. También es verdad que la evolución del modelo de protección social por el que se había apostado tenía trazas de solidez. Como ya demostramos hace tiempo en *La política de gasto social* (González et. al., 1998) y *La consolidación del Estado del Bienestar en España* (González et. al. 2003), si durante los ochenta asistimos a su puesta en marcha y expansión, los noventa fueron los años de su consolidación, una consolidación que se extendió durante el primer lustro de la pasada década.

Así es. Globalmente considerado, aunque de manera más moderada que en la segunda mitad de los ochenta y con criterios variables dependiendo del gobierno decisor, el gasto social total en España ha continuado creciendo hasta prácticamente los drásticos recortes de los últimos ejercicios, lo que proporciona una idea genérica de la proyección de nuestro Estado del Bienestar. Ciertamente es que la profundidad de los presupuestos sociales no constituye un indicador omniexplicativo del nivel de generosidad alcanzado por un modelo social en términos cuantitativos, y mucho menos de calidad, como tampoco la dotación de las políticas sociales determinan sus niveles de solidaridad o equidad. En el caso español habría que añadir, además, que desde finales de los noventa el crecimiento económico y la consolidación de las estructuras *welfaristas* no han seguido caminos paralelos ya que los beneficios generados en los años del boom inmobiliario no han venido a reforzar dichas estructuras, de tal manera que en las contadas ocasiones en que se han producido mejoras, estas han tenido o bien un carácter simbólico (nuevos derechos sociales de ciudadanía) o se han implementado sobre dotaciones inconsistentes (ley de dependencia).

Dicho esto, cabe señalar dos circunstancias. La primera es que, si bien inconcluso, el Estado del bienestar español venía siendo un edificio sólido y cómodamente habitable por la mayor parte de su comunidad de vecinos, de ahí las resistencias a su desalojo y a la reubicación. La segunda es que parte de su construcción se ha venido haciendo en los últimos años con las técnicas y los materiales de última generación empleados en la remodelación de los Estados del bienestar más avanzados. A saber, la remercantilización de algunas políticas sociales, o partes de ellas (valga como ejemplo la extensión del copago o la desuniversalización de la sanidad. [Y de la idolatrada flexiseguridad]), y la descentralización y flexibilización con criterios societarios de algunas de las funciones sociales del Estado a favor de agentes ajenos al sector público, en ambos casos como un proceso bien de enajenación o bien de devolución, respectivamente, de responsabilidades a favor de la sociedad. La diferencia es que en el primer caso se ha tratado de poner el acento en los fallos del Estado deslegitimando largamente su acción para remitificar el rol del mercado como instrumento de asignación y en el segundo se trata de formalizar un nuevo contrato social que sustituya al viejo pacto entre clases relegitimando el espacio de lo público desde un compromiso con la sociedad a través no solo de sus ciudadanos sino también de los grupos que la integran (ciudadanía grupal).

Llegados a este punto, hoy, una vez que la tozudez de los hechos nos muestra con crudeza cómo las conquistas sociales no son permanentes y cómo cualquier tiempo pasado pudo ser mejor, ahora que la preocupación ha saltado desde el plano de la gestión política directamente a la ciudadanía, es sensato que renovemos los interrogantes acerca del futuro de nuestro Estado del Bienestar, del Estado de Bienestar en sí mismo. En estos momentos críticos en que los ataques al paradigma del bienestar social público se recrudecen desde los tradicionales planteamientos promercado y se legitiman institucionalmente en aras de la competitividad, aquellas preguntas que ya se hacían en los setenta adquieren una vigencia renovada: ¿es funcional es Estado del bienestar?, ¿es sostenible?, y dependiendo de la respuesta a las anteriores, ¿es deseable?

Ahora bien, siendo aparentemente sensatas, hay que apuntar que estas preguntas no están formuladas correctamente o al menos que su formulación se plantea sobre una trampa semántica. Porque, ¿hasta qué punto son útiles los viejos remedios para arreglar nuevos problemas para los que no fueron creados? Es obvio que el viejo Estado del Bienestar redistributivo se ve desbordado por la complejidad de la sociedad *neoposindustrial*. Lo mismo de evidente parece que, difícilmente, en el marco de una ciudadanía igualmente compleja y de unas relaciones laborales microfragmentadas, las funciones básicas de redistribución y de mantenimiento de la cohesión social que sobre la base del pleno empleo y de garantizar la igualdad de oportunidades (aun a costa de sacrificar parcelas de libertad) le fueron asignadas puedan desarrollarse con éxito. El viejo Estado paternalista ha perdido buena parte de su funcionalidad por la sencilla razón que no estaba pensado para las funciones que ahora se le piden y, sobre todo, en las circunstancias en que se le piden. Es más, el deterioro de las relaciones de producción fordistas, sustrato del *welfarismo* clásico, no determina únicamente esa disfuncionalidad, sino que vendría a invalidar incluso su formulación. Así las cosas, preguntarse sobre su sostenibilidad parece algo más bien accesorio, tanto desde el punto de vista de su legitimación como desde el punto de vista de su solvencia financiera. Incluso disfuncional e insostenible qué curioso cómo las clases medias o lo que va quedando de ellas [y los partidos a los que sostienen], aquéllas para las que fue creado y lo financian, reclaman su no desmantelamiento.

Por tanto, la pregunta que deberíamos hacernos no es si el Estado del Bienestar está en condiciones de cumplir su antigua misión, sino de si es posible que pueda reorientar-

se para servir a nuevos objetivos exigibles relacionados con una sociedad más compleja y flexible, si se quiere más líquida, en el sentido baumaniano, donde las estrategias para garantizar una solidaridad y una igualdad también más complejas requieren cada vez más de abordajes asimétricos.

De sentido común es, por tanto, que se reflexione serenamente hacia dónde vamos pero sin olvidar de dónde venimos. Cuando la casa se nos cae son varias las opciones que se nos presentan: volver a vieja de nuestros ascendientes, continuar en la que estamos acometiendo reformas estructurales profundas o migrar a una nueva que se adapte a nuestras nuevas necesidades. La involución a modelos sociales residuales de beneficencia, es sin duda una posibilidad, como también lo es renovar la apuesta por la universalidad y el igualitarismo desde planteamientos distintos, entre ellos el continuismo o la prospección de terceras, cuartas o ulteriores vías cada vez más neutras ideológicamente. Posiblemente sea aquí donde se jueguen las batallas más decisivas de la izquierda política a medio plazo. Ya sea desde opciones continuistas o innovadoras, está claro que la continuidad de un nuevo *welfarismo* estará vinculado a la implementación de nuevas arquitecturas de lo social.

Los horizontes que se abren para la refundación de los sistemas de bienestar públicos deberán, en todo caso, contemplar nuevos escenarios condicionados por algunas circunstancias. En primer lugar y en pleno proceso de asimilación del fin del pleno empleo en las economías centrales, el incierto futuro de la sociedad salarial, del empleo como norma social y quién sabe si del sistema de capitalismo maduro tal como lo conocemos. En segundo lugar, la necesidad de extender, de internacionalizar, la acción social pública si se quiere que esta no sea fagocitada por la inercia del *dumping* que se genera de las relaciones de producción globales. Es decir, no parece que sea posible mantener sistemas de protección locales con mercados de trabajo a escala planetaria por lo que habrá que hacer atractiva la idea del modelo social europeo trascendiendo los tradicionales criterios de proteccionismo social. En tercer lugar, la irrupción de las nuevas clases medias en las economías emergentes que amenazan los ya muy amenazados estándares de bienestar alcanzado por las viejas y ahora decadentes clases medias en términos de realizaciones materiales. [Y en fin,] en este contexto de sobrepresión sobre los recursos, no solo públicos sino también privados, de un tipo de demanda, la social, absolutamente rígida, habrá que reflexionar acerca de viabilidad de un bienestar sin crecimiento.

Ese sea quizás el mayor de los dilemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abendroth, W., al. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Abrahamson, P. (1995). Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿Convergencia de solidaridades? En L. Moreno, S. Sarasa (comps.), *El estado del bienestar en la Europa del Sur* (págs. 113-156). Madrid: CSIC.
- Adelantado, J., Calderón, E. (2005). Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos? *Cuadernos de Relaciones Laborales*(2), 15-44.
- Aguilera, R. E. (2011). La ciudadanía ante la globalización: Nuevos modelos de la ciudadanía postnacional y transcultural. *Revista de derecho UNED*(8), 13-48.
- Albi, E. (2000). *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Ariel.
- Albi, E., González, J. M., López, G. (1997). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel.
- Alemán, C., Fernández, T. (2006). *Política social y Estado del bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Alemán, C., Garcés, J. (1997). *Política Social*. Madrid: MacGraw-Hill.
- Alemán, C., Ramos, M. (2006). Política social y bienestar social: Modelos comparados y situación en España. En C. Alemán, T. Fernández, *Política social y Estado del bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aliena, R. (1993). Once hipótesis sobre el estado de bienestar y la política social. *Cuadernos de trabajo social*(6), 9-23.
- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Madrid: Anthrops.
- Alsasua, J., Bilbao, J., Olaskoaga, J. (2001). El proceso de integración europea y la convergencia de los niveles españoles de gasto en protección social. *Revista Asturiana de Economía*(21), 149-175.
- Alsasua, J., Bilbao, J., Olaskoaga, J. (2007). The EU integration process and the convergence of social protection benefits at national level. *International Journal of Social Welfare*, 16(4), 297-315.
- Álvarez, I., De Lucas, S., Delgado, M. (2009). Convergencia en protección social en la Unión Europea (1980-2001). *Estudios de Economía Aplicada*, 27(3), 663-677.
- Añón, M. J., Miravet, P. (2005). Paradojas del familismo en el Estado del Bienestar: Mujeres y renta básica. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), 101-121.
- Arenas, L. (2011). Zygmunt Bauman: Paisajes de la modernidad líquida. *Daimon*(54), 111-124.
- Arnulf, A. (1986). "Article 119 and Equal Pay for Work of Equal Value. *European Law Review*(11).
- Arrow, K. J. (1974). *Elección social y valores individuales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Arts, W., Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state of the art report. *Journal of European Social Policy*, 12(137), 137-158.

- Asensi, J. (2014). Origen e historia del Estado Social. En A. Noguera, A. Guamán (dirs.), *Lecciones sobre Estado Social y Derechos Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aubry, M. (1988). *Rapport pour une Europe sociale*. Paris: Ministère du Travail, de l'Emploi et la Formation professionnelle.
- Baigorri, A., et al. (2004). *Botellón: un conflicto postmoderno*. Barcelona: Icaria.
- Baillo, V., Crespo, F. (1987). *La Europa social*. Pamplona: Salvat.
- Baldwin, P. (1992). *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado del Bienestar europeo, 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ballester, L. (1998). Marco conceptual para el análisis de las necesidades sociales. *Cuadernos de trabajo social*(1), 63-76.
- Barragué, B. (2013). Las raíces filosóficas del proyecto socialdemócrata: entre el liberalismo y el republicanismo. *Astrolabio: revista internacional de filosofía*(15), 25-31.
- Barro, R. J., Sala i Martín, X. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), 223-251.
- Barroso, M., Castro, N. J. (2010). *Estado del bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica*. Recuperado el 6 de 12 de 2014, de XII Reunión de Economía Mundial: <https://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>
- Bauwield, V. (1982). Cent ans d'assurances sociales allemandes. *Revue Internationale de Sécurité Sociale*(4).
- Bell, D. (1974). *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bergson, A. (1954). On the Concep of Social Welfare. *Quartely Journal of Economics*, 233-252.
- Bernet, J. L. (1993). Protection sociale en Europe. En A. Marchand, *Le travail social à l'épreuve de l'Europe*. Paris: L'Harmattan.

- Besley, T. J. (2002). *Welfare Economics and Public Choice*. Recuperado el 12 de 12 de 2014, de London School of Economics and Political Science: <http://econ.lse.ac.uk/staff/tbesley/papers/welfpub.pdf>
- Beveridge, W. H. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office.
- Bichot, J. (1995). Réconcilier la sécurité sociale et le marché. *Futuribles*(196).
- Blanc, L. (1880). *Histoire de la Révolution de 1848*. Paris: Flammarion.
- Blaug, M. (1959). The Classical Economists and The Factory Acts. A Re-Examination. *Quarterly Journal of Economics*, 211-216.
- Blaug, M. (1963). The Myth of The Old Poor Law. *Journal of Economic History*(23).
- Bobbio, N. (1990). *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Bonnici, B. (1997). *Politiques et protection sociales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: aTwo-dimension Approach Policy. *Journal of Social*, 26(3), 351-372.
- Bouget, D. (2003). Convergence in Social Welfare systems: From evidence to explanations. *Cross-National Research Papers*, 7(1), 42-54.
- Bouget, D. (2006). Approche internationale de la protection sociale: Un cycle de publication. *Revue Française des Affaires Sociales*, 60(4), 93-120.
- Bouget, D. (2009). Trends of social welfare systems: from convergence to attractiveness. An exploratory approach. *Recwowe Working Papers*, 9(13).
- Bourdelaïs, P. (1996). *État-providence: arguments pour une réforme*. Paris: Gallimard.
- Bradshaw, J. (1972). The concept of social need. *New Society*(30), 640-643.
- Briand, A. (1930). *Mémoire*. Paris: Ministère des Affaires Étrangères.

- Buchanan, J. M., Wagner, R. E. (1983). *Déficit del sector público y democracia. El legado político de Lord Keynes*. Madrid: Rialp.
- Bunge, M. (2010). Bunge, Mario, ¿Existió el socialismo alguna vez, y tiene porvenir? *Lecciones y Ensayos*(88), 17-41.
- Burban, J. L. (1976). Y a-t-il une politique sociale européenne? *Cahiers de Droit Européen*(12).
- Bustamante, J. (2010). Hacia la cuarta generación de Derechos Humanos: repensando la condición humana en la sociedad tecnológica. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, ISSN 0213-084X, N°. 85, 2010, págs.(85), 80-89.
- Caire, G. (1990). *Économie et politiques sociales*. Paris: Dalloz.
- Caire, G. (1992). *L'Europe sociale: Faits, problèmes, enjeux*. Paris: Masson.
- Cantillon, B. (1993). Les limites de la sécurité sociale. *Revue Belge de Sécurité Sociale*(1).
- Castel, R. (1993). Sur quelques ambiguïtés de l'Europe sociale. En A. Marchand (dir.), *Le travail social à l'épreuve de l'Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castles, F. G., Mitchell, D. (1993). Worlds of welfare and families of nations. En F. G. Castles (Ed.), *Families of nations: Patterns of public policy in western democracies*. Aldershot: Dartmouth.
- Centella, M. (1998). El gasto en sanidad. En A. González Temprano, al., *La política de gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas* (págs. 159-237). Madrid: Consejo Económico y Social.

- Centella, M. (25 de junio de 1999). *¿Asalto progresista al Estado del bienestar?* Recuperado el 10 de enero de 2015, de http://informativos.net/opinion-del-lector/asalto-progresista-al-estado-del-bienestar_1954.aspx
- Centella, M. (2004a). ¿Converge socialmente la periferia europea? Los casos de Portugal y España. *Actas del VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra.
- Centella, M. (2004b). ¿Consolidación del Estado del bienestar en España? *Actas de las IX Jornadas de Economía Crítica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Centella, M. (2007). Convergence de la dépense en protection sociale dans l'Union Européenne. *Actas del First International Congress on Studies about Social Issue*. Ponte de Lima: Agir-Universidade Fernando Pessoa.
- Centella, M. (4 de junio de 2013). *Cuando la casa se nos cae*. Recuperado el 8 de septiembre de 2014, de The economy journal.com: <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/06/-cuando-la-casa-se-nos-cae-66813.php>
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2015). *Barómetro de julio de 2015 (3104)*. Obtenido de http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3104/es3104mar.pdf
- Chaban-Delmas, J. J., Pons, F. J. (1983). *La protection sociales aux États-Unis*, *Notes et études documentaires*, , novembre, . Paris: La Documentation française.
- Coello, C. (2013). *El Estado democrático postnacional. Dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Colina, M., Ramírez, J. M., Sala, T. (1991). *Derecho social comunitario, Tirant lo Blanch, Valencia, 1991*. Valencia.
- Comisión Europea. (2001). *Libro verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. COM(2001) 366 final*. Bruselas.

- Comisión Europea. (2013). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. COM(2013) 83 final, 20-3*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.
- Comisión Europea. (2014). *Special Eurobarometer 418. Social climate*. Obtenido de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_418_en.pdf
- Comisión Europea. (2015a). *Eurobaromètre Standard 83. L'opinion publique dans l'Union*. Obtenido de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_fr.pdf
- Comisión Europea. (2015b). *Eurobaromètre Standard 83. La citoyenneté européenne*. Obtenido de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_citizen_fr.pdf
- Constantinesco, V., al. (1992). *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*. Paris: Economica.
- Crozier, M. (1987). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategias para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Culfaz, E. (2014). El régimen del bienestar del sur de Europa y los efectos de la crisis 2007 en el bienestar de España. *Papeles de Europa*, 27(1), 105-136.
- De Busturia, D., al. (1984). *Diccionario terminológico de las Comunidades Europeas*. Madrid: Asociación para el progreso de la dirección.
- De Jouvenel, B. (1966). La stratégie prospective de l'économie sociale. *Analyse et Prévision*, 2(4), 745-754.
- De Julios, A. (2003). La paradoja de la ciudadanía. Inmigración y derechos en un mundo globalizado. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*(7).
- De la Villa, P. (2001). Las tres "Cartas" Europeas sobre Derechos Sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(32), 273-314.

- Del Peso, C. (1966). De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 10(26), 191-296.
- Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1992). *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC. A Comparative Analysis*. Avebury: Aldershot.
- Démier, F. (1996). *Histoire des politiques sociales*. Paris: Seuil.
- Diener, E. (1984). Subjective Well-Being. *Psychological Bulletin*, 95(3), 542-575.
- Diener, E. (2000). Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55(1), 34-43.
- Dispersyn, M., Van der Vorst, P., al., e. (1990). The european social snake. *Deuxième Conférence de l'European Association of Labour Economist*. Lund.
- Dispersyn, M., Van der Vorst, P., et al. (1992). La construction d'un serpent social européen. Étude de faisabilité. *Revue belge de sécurité sociale*(2), 317-457.
- Doehring, E. (1986). Estado social, Estado de derecho y orden democrático. En W. Abendroth, al., *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Donati, P. (Ed.). (1983). *Welfare State: problemi e alternative*. Milán: F. Angeli.
- Donati, P. (1985). *Le frontiere de la politica sociale*. Milán: Franco Angeli.
- Donati, P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Revista española de investigaciones sociológicas*(108), 9-48.
- Donati, P., Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: El desafío de los sistemas complejos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(37), 57-68.
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social*. Paris: Fayard.
- Druesne, G. (1982). Liberté de circulation des personnes. Les prolongements de la libre circulation des salariés: droit de séjour et progrès social. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*(18).

- Dumont, J. P. (1986). *L'impact de la crise économique sur les systèmes de protection sociale*. Genève: BIT.
- Duverger, M. (1992). *La liebre liberal y la tortuga europea*. Barcelona: Ariel.
- Ehrhard, M. (1992). *Politiques et pratiques sociales en Europe. Valeurs et modèles institutionnels*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets*. New Jersey: Princenton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economics*. (G. Esping-Andersen, Ed.) London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat. (1997). *Manuel SESPROS 1996*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Eurostat. (2003). *Statistiques sociales européennes. Protection sociale: dépenses et recettes. Données 1991-2000*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Ewald, F. (1986). *L'État-Providence*. Paris: Grasset.
- Fenández Riquelme, S. (2007). Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado liberal. *La Razón histórica: revista hispanoamericana de historia de las ideas políticas y sociales*(1), 12-30.
- Fenández Riquelme, S. (2011). Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*(29), 5-25.

- Fernández, T., López, A. (2006). El Estado del Bienestar: orígenes y perspectivas. En C. Alemán, T. Fernández (coords.), *Política Social y Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Riquelme, S. (2009). La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX. *Revista de Estudios Históricos-Jurídicos*(31), 399-425.
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M. (2011). Welfare regime debate: past, present, futures? *Policy Politics*, 39(4), 583-611.
- Ferreiro, J., Carrasco, C. A., Gómez, C. (2014). Convergence of public expenditures and implementation of a single model of public finances in the European Union. *Revista de Economía Mundial*(37), 75-102.
- Ferrera, M. (1996). The "Southern" Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Flora, P., Heidenheimer, A. J. (1981). "The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. En P. Flora, A. J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: New Brunswick.
- Fourastié, J. F. (1979). *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 a 1975*. Paris: Fayard.
- Fourastié, J. F. (1985). *Les trente glorieuses*. Paris: Hachette.
- Fournier, J., Questiaux, N. (1980). *Traité du social: situations, luttes, politiques, institutions*. Paris: Dalloz.
- Fox, K. A. (1974). *Socials Indicators and Social Theory. Elements of an Operational System*. New York: Wiley.
- Fresia, A. (1975). La libre circulation des personnes et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés. *Revue du Marché Commun*(175).
- Fridman, M. (1982). *Paro e inflación*. Madrid: Unión Editorial.

- Fries, F. (1995). *Les grands débats européens*. Paris: Seuil.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history? *The National Interest*(16), 3-18.
- Gaggi, M., Narduzzi, E. (2007). *Pleno desempleo*. Madrid: Lengua de Trapo.
- Garcés, J. (2006). Política social e ideología. En C. Alemán, T. Fernández, *Política social y Estado de Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blach.
- García Cotarelo, R. (1987). Los modelos de dominación política en la Historia. En R. García Cotarelo, J. L. Paniagua, *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: UNED.
- García Herrera, M. Á. (1994). El fin del Estado Social. *Sistema*(118-119), 133-150.
- García Martín, M. Á. (2002). El bienestar subjetivo. *Escritos de psicología*(6), 18-39.
- García Pelayo, M. (1949). La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein. *Revista de estudios políticos*(47), 43-90.
- García Pelayo, M. (1987). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- García Perdiguero, T. (2003). *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Barcelona: Anagrama.
- Gázquez, J. C., Jiménez, J. F., Pérez, J. A. (2004). ¿Conducen los procesos de integración a una mayor convergencia? Análisis del gasto por habitante en los países de la UE, 1990-2000. *Tribuna de Economía Diciembre*(819), 239-255.
- Giddens, A. (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Goerlich, F. (2001). *Desigualdad, diversidad y convergencia. Más instrumentos de medida*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Gombert, T. (2009). *Foundations of social democracy*. Belin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- González, A. (1998). La política de bienestar social. En A. González, al., *La política de gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- González, A. (2003). El Estado del Bienestar en los años noventa. En A. González, et al., *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- González, A. M. (2004). Cultura y felicidad en Kant. *Teorema*, 23(1-3).
- González, A., et al. (1998). *La política de gasto social (1984-1996). En la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- González, A., et al. (2003). *La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- González, A., Torres, E. (1992). *El Estado del Bienestar en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- González, A., Torres, E. (1993). La política de bienestar social en los países de la OCDE hasta los años 90. Un balance. *Cuadernos de Relaciones Laborales*(3).
- Gorz, A. (2008). *Carta a D. Historia de un amor*. Madrid: Paidós.
- Guamán, A., Noguera, A. (2014). *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*. Albacete: Bomarzo.
- Guery, G. (1990). *L'Europe sociale: acquis et perspectives*. Saarlandes: Institut Européen, Université de Saarlandes.
- Gutiérrez, C. (1993). *El sistema institucional de la Unión Europea*. Madrid: Técno.
- Gutiérrez, F. (1987). *Historia de una idea*. Pamplona: Salvat.
- Habermas, J. (1992). Ciudadanía e identidad nacional: consideraciones sobre el futuro europeo. *Debats*(39), 11-17.
- Hatzfeld, H. (1971). *Du pauperisme à la sécurité sociale, 1850-1940*. Paris: A. Colins.

- Hayek, F. A. (1985). *Droit, legislation et liberté*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Herrera, M. (1998). Nuevos desafíos en políticas sociales: La community care. *Revista española de investigaciones sociológicas*(82), 249-284.
- Herrera, M. (2001). Las políticas sociales en el Welfare mix. *Revista española de investigaciones sociológicas*(96), 71-94.
- Herrera, M. (2001). Política social y ciudadanía. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(30), 35-54.
- Herrera, M., Alemán, C. (2006). La intervención social en una "sociedad" reticular. *Papers*(81), 229-247.
- Herrera, M., Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71(4).
- Hicks, A., Esping-Andersen, G. (2005). Comparative and historical studies of public policy and the welfare state. En T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, M. A. Schwartz, *The handbook of political sociology. State, civil societies and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hills, J. (1993). *The future of the Welfare. A guide to the debate*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hosaka, T., Yamazaki, Y. (1988). *Social Security in Japan*. Tokio: Foreign Press Center.
- Howard, D. S. (1969). *Social Welfare: Values, Means and Ends*. New York: Random House.
- Howe, J. (2006). *The rise of the crowdsourcing*. Recuperado el 8 de agosto de 2014, de Wired Magazine: <http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html>

- Hudson, J. (2013). Welfare. En P. Dwyer, S. Shaw (Edits.), *An Introduction to Social Policy*. London: SAGE Publications Ltd.
- International Labour Office. (1956). *Social Aspects of European Economic Cooperation*. (International Labour Office, Ed.) Geneva.
- Inza, A. (2014). La mercantilización del bienestar y el reforzamiento del Estado disciplinario. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13(1), 49-69.
- Jacob, R. (1993). La evolución de los gastos sociales en Europa: ¿Existen límites? En VVAA, *Los sistemas de Seguridad Social y el Mercado Único Europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Join-Lambert, M. T., al. (1994). *Politiques sociales*. Paris: Dalloz.
- Kahn, A. J. (1973). *Social Policy and Social Services*. New York: Radom House.
- Karsz, S. (1993). Social, dites-vous? En A. Marchand, *Le travail social à l'épreuve de l'Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Kaufman, F. X. (1990). Le développement des États-providence en Europe. *Revue Française des Affaires Sociales*(3), 19.
- Kaufmann, J.-C. (2015). *Identidades, una bomba de relojería*. Barcelona: Ariel.
- Kirschner, A. M. (2006). La responsabilidad social de la empresa. *Nueva Sociedad*(202), 133-142.
- Köhler, G. (2014). ¿Existe un Estado de Bienestar asiático? *Nueva Sociedad*(254), 17-32.
- Korpi, W., Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Koslowski, P., Follesdal, A. (1997). *Restructuring the Welfare State. Theory and Reform of Social Policy*. Berlin: Springer.

- Krugman, P. (2009). *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona: Crítica.
- Labayle, H. (1992). Europe sociale : espace ou modele social européen? En R. J. Dupuy (Ed.), *Perspectives du droit international et européen*. Paris.
- Labouz, M. F. (1986). Le principe d'égalité hommes/femmes dans la jurisprudence de la CJCE", *AFDI*, 1986, págs. 823-836. (32).
- Lange, P. (1992). The Politics of the Social Dimension. En A. B. Sbragia (Ed.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New European Community"*. Washington: Brookings Institution Press.
- Laubier, P. (1978). *L'âge de la politique sociale: acteurs, idéologies, réalisations dans les pays industrialisés depuis 1800*. Paris: Éditions techniques et économiques.
- Le Scornet, D. (1988). *Éloge du social*. Paris: Messidor.
- Leibfried, S. (1992a). Vers un État providence européen. Integration des régimes de lutte contre la pauvreté dans la Communauté européenne. *Revue Belge de Sécurité Sociale*(4).
- Leibfried, S. (1992b). Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. En Z. Ferge, J. Kolberg (eds), *Social Policy in a Changing Europe* (págs. 245-279). Frankfurt: Campus Verlag.
- Leibfried, S. (1993). La Communauté européenne et les possibilités d'instaurer un État-providence. *Revue belge de sécurité sociale*(4), 863-905.
- Leibfried, S. (1994). La dimension sociale de l'Union européenne est-elle en route vers une souveraineté conjointe à effets positifs? *Revue belge de sécurité sociale*(4), 1279-1324.
- León XIII. (1891). *Carta encíclica Rerum Novarum del Sumopontífice León XIII sobre la situación de los obreros*. Recuperado el 2014 de 11 de 10, de http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

- León, M., Migliavacca, M. (2013). Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models? *Population Review*, 52(1), 25-42.
- Little, I. M. (1954). Social Choice and Individual Values. *Journal of Political Economics*, 422-432.
- López, J. A., Baigorri, A., Fernández, R. (2004). The cultural percolation of the third sector by market. *Il Dubbio*(1), 143-146.
- López Alonso, C. (1984). Los pobres medievales: de la caridad al rechazo. *Historia* 16(97), 43-50.
- López Alonso, C. (1986). La acción social medieval como precedente. En C. G. Sociales (Ed.), *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social* (págs. 47-68). Madrid.
- López Rey, J. A. (2008). La percolación cultural o cómo el mercado se institucionaliza en el tercer sector. *Papers*(87), 127-143.
- Lyon-Caen, A. (1969). *Droit social européen*. Paris: Dalloz.
- Magliulo, B. (1991). *L'Europe sociale des institutions et des hommes*. Paris: Nathan.
- Malthus, T. R. (1846). *Ensayo sobre el principio de la población, Madrid*.. Obtenido de https://books.google.es/books?id=8TdBY3XYiAC&printsec=frontcover&dq=malthus&hl=es&ei=AoKfTPWmO-eT4ga7rPC5DQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CEQQ6AEwBA#v=onepage&q&f=false
- Marbán, V. (2007). Tercer sector, Estado de Bienestar y política social. *Política y Sociedad*, 44(2), 153-169.
- Marglin, S., Scho, S. (Edits.). (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1965). *Social Policy*. London,: Hutchison University Library.

- Marshall, T. H. (1975). *Social Policy in the Twentieth Century*. London: Hutchinson.
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista española de investigaciones sociológicas*(79), 297-334.
- Martín Valverde, A. (1992). *Política social de la Comunidad Europea*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Martínez de Pisón, C. J. (1998). *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos.
- Martínez, J. L. (2002). La acción social de la empresa, ¿gasto o inversión? *Harvard Deusto Márketing y Ventas*(51), 40-45.
- Martínez-Gijón, M. A. (2005). *Protección social, seguridad social y asistencia social: España y la Unión europea*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Mattera, A. (1993). La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté Européenne. *Revue du Marché Unique Européen*(4), 47-108.
- Merrien, F. X. (1990). États-providence: l'empreinte des origines. *Revue Française des Affaires Sociales*(3).
- Merton, R. K. (1968). *Science*, 158(3810), 56-63.
- Millán, A. (2005). La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo? *Información Comercial Española*(280), 195-222.
- Millán, L. (1988). Algunas limitaciones a libre circulación de personas en el Tratado CEE. *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*(9).
- Millon-Delsol, C. (1992). *L'État subsidiaire*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ministerio de Asuntos Sociales. (1992). *Política social y Estado de Bienestar*. Madrid: MAS.
- Mishan, E. J. (1969). *Economía del bienestar*. Madrid: Rialp.
- Mishra, R. (1977). *Society and social policy. Theories and practises of welfare*. London: McMillan.

- Mishra, R. (1984). *The welfare state in crisis*. Sussex: Harvester.
- Mishra, R. (1989). El estado de bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá. En R. Muñoz de Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del estado del bienestar* (pág. Madrid). Alianza Editorial.
- Mishra, R. (1993). *El Estado del Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del norte y Australia*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Moix, M. (1976). *De la política social al bienestar social*. Madrid: Partenón.
- Moix, M. (1980). *El bienestar social. ¿Mito o realidad?* Madrid: Almena.
- Moix, M. (1986). *Bienestar social*. Madrid: Trivium.
- Moix, M. (1993). "Universalidad" versus "selectividad" en los servicios sociales. La "discriminación positiva". *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*(2), 187-193.
- Moix, M. (1998). Cómo se entiende hoy la política social. Consideraciones críticas. *Cuadernos de Trabajo Social*(1), 77-93.
- Molina, C. (1987). *El derecho comunitario europeo*. Madrid: Salvat.
- Monnet, J. (1976). *Memoires*. Paris: Fayard.
- Montagut, T. (2004). *Política social*. Madrid: Ariel.
- Montoro, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. En C. Alemán, J. Garcés, *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Mora, J., Anaya, L. (2013). De la ciudadanía social al individuo fragmentado. *Política y Cultura*(39), 201-227.
- Morales, L. (2012). *Derechos sociales legítimos: La justificación de su protección constitucional en las sociedades democráticas (tesis doctoral)*. Barcelona: Universidad Pompeu Frabra.

- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (Edits.). (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: The Policy Press Bristol.
- Moreno, L. (2000). *Cuidados precarios: la "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2001). La "vía media" española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers: revista de sociología*(63-64), 67-82.
- Moreno, L., et al. (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: Eurosocal.
- Moreno, L., Serrano, A. (2007). Europeización del Bienestar y activación. *Política y Sociedad*, 44(2), 31-44.
- Morley, H. G. (1990). La dimension sociale de l'intégration européenne. *Revue Internationale du Travail*(2).
- Morrissens, L. (1970). La mesure statistique du bien-être. *Cahiers Économiques de Bruxelles*(70).
- Muñoz Machado, S. (1995). *La formación y crisis de los servicios sanitarios públicos*. Madrid: Alianza.
- Murard, N. (1989). *La protection sociale*. Paris: La Découverte.
- Naciones Unidas. (1959). *The Development of National Social Welfare Programmes*. New York.
- Navarro, V. (1997). *Neoliberalismo y Estado del Bienesta*. Barcelona: Ariel.
- Navarro, V. (2002). *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, . Barcelona: Anagrama.
- Navarro, V. (2008). Las políticas sociales de la socialdemocracia en la UE-15 y en España. *Temas para el debate*(159), 30-33.

- Noguera, A. (2009). El constitucionalismo de tercera generación: rompiendo la tensión entre la definición social del estado y el tratamiento constitucional degradado de los derechos sociales. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*(43), 245-265.
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- O'Brien, D. P. (1996). *Los economistas clásicos*. Madrid: Alianza.
- OCDE. (1981). *The Welfare State in crisis*. Paris.
- OCDE. (1985a). *Indicadores sociales. Lista OCDE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OCDE. (1985b). *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*. Paris.
- OCDE. (1987). *El papel del sector público y los gastos sociales, 1960-1990*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ochando, C. (2009). *El Estado de bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Madrid: Ediciones Académicas.
- Ochando, C., Soler, J. V. (2014). Crisis económica, modelos de Estados de bienestar europeos y desigualdad: implicaciones para la política económica. *XIV Jornadas de Economía Crítica*, (págs. 1712-1826). Valladolid, 4-5 septiembre.
- Offe, C. (1982). Competitive party democracy and the Keynesian welfare state: Factors of stability and disorganization. *Policy Sciences*, 15.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ortega, A. (1994). *La razón de Europa*. Madrid: El País Aguilar.
- Oxfam. (2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. . Obtenido de <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>

- Paetzold, J. (2013). The convergence of Welfare State indicators in Europe: Evidence from panel data. *European Journal of Social Security*, 15(1), 28-54.
- Pedrosa, F. (2012). La redefinición de la agenda socialdemócrata entre la crisis del petróleo y el fin del socialismo real (1973-1992). *Colección*(22), 15-44.
- Pena, J. B. (1977). *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al caso español*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Pena, J. B. (2009). La medición del bienestar social: una revisión crítica. *Estudios de economía aplicada*, 27(2), 299-324.
- Peredo, J. A. (1986). *La política social en la CEE*. Madrid: Trivium.
- Pérez, M. d., Rahona, M., Vaquero, A. (2005). Convergencia del gasto público en educación superior: un análisis por Comunidades Autónomas. *Actas del XII Encuentro de Economía Pública*. Palma de Mallorca: Universidad de las Islas Baleares.
- Perrin, G. (1979). La sécurité sociale au passé et au présent. *Revue française des affaires sociales*(1), 87-131.
- Perrin, G. (1985). L'avenir de la protection sociale dans les pays industriels. Crises, défis et mutations des valeurs. *Futuribles*(92-93), 28-52.
- Petrella, R. (1997). *El bien común*. Madrid: Debate.
- Picó, J. (1987). *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Picó, J. (1996). Teorías sobre el Welfare State. *Sistema*(70), 41-62.
- Pierson, P. (1984). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pigou, A. C. (1958). *La economía del bienestar*. Madrid: Aguilar.
- Ploug, N., Kvist, J. (1996). *Social Security in Europe. Development or Dismantlement?* The Hague: Kluwer Law International.
- Polo, H. (2011). El fracaso de la socialdemocracia. *Viejo topo*(284).

- Purton, H. (1996). *European Welfare State in the 1990s: An economic analysis of the challenges and efforts at reform*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Quintin, O. (1985). L'égalité entre hommes et femmes: une réalisation spécifique de la politique sociale communautaire. *Revue du Marché Commun*(288), 309-319.
- Ramond, M. (1980). Y a-t-il une politique sociale à l'intérieur de la Communauté européenne? *Cahiers du CEDIAS*(8-9).
- Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100(2), 573–578.
- Reman, P. (1992). La sécurité sociale. Histoire, développement et perspectives. *Dossiers du CRISP*(38).
- Ribas, J. J., Hasse, J. (1971). Les actions de la Communauté dans le domaine de la sécurité sociale et le budget social européen. *Droit Social*(11).
- Ribas, J. J., Jonczy, M. J., Séché, J. C. (1978). *Traité de droit social européen*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Richez, N. (1991). *Espace social et integration européenne*. Marseille: Université d'Aix-Marseille II.
- Richez, N. (1994). Protection sociale et integration européenne. En M. Tèlo, *Quelle union sociale européenne?* Bruxelles: Université de Bruxelles.
- Ritter, G. (1991). *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez Guerra, J. (2006). *La transformación de la sociedad salarial y la centralidad del trabajo*. Madrid: Talasa.
- Rodríguez-Arana, X. (2001). El centro no se reduce a la tercera vía. *Revista de estudios políticos*(114), 69-82.

- Rosanvallon, P. (1995a). *La crisis del Estado Providencia*. Madrid: Civitas.
- Rosanvallon, P. (1995b). *La nouvelle question sociale: Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil.
- Rose, R. (1993). Bringing Freedom back in. En C. Jones, C. Jones (Ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.
- Rubio, M. J. (1991). *La formación del Estado social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rubio, M. J. (2013). ¿Hacia un Estado de inversión social?. Sus fundamentos , debates y proyección práctica. *XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Sevilla.
- Ruesga, S. M. (2012). La financiarización de las relaciones laborales. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30(2), 409-429.
- Sala i Martín, X. (1996). Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*(40), 1325-1352.
- Salas, G. (2007). *Plafleto contra la estupidez contemporánea*. Pamplona: Laetoli.
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1996). *Economía*. Madrid: McGraw Hill.
- Sánchez, F. (2014). El Estado del Bienetar y sus clasificaciones. En A. Noguera, A. Guamán (dirs.), *Lecciones sobre Estado Social y derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez, J. (1996). *Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar*. Barcelona: Fundació Jaume Bofil.
- Sanmartín, I. (2004). Las “terceras vías” de la socialdemocracia durante los años 90. *Cuadernos de estudios gallegos*(117), 375-403.
- Santás, J. I. (2 de octubre de 2014). *¿Son cómplices las ONG del deterioro del Estado de bienestar?* Recuperado el 16 de diciembre de 2014, de El País: <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2014/10/son-complices-las-ong-del-deterioro-del-estado-de-bienestar.html>

- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Schmidt, M. G. (1998). *Sozialpolitik*. Opladen: Leske Budrich.
- Schnapper, D., Bachelier, C. (2000). *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris: Gallimard.
- Schockweiler, F. (1991). La portée du principe de non-discrimination de l'article 7 du Traité CEE. *Cahiers de Droit Européen*(1).
- Schockweiler, F. (1993). La dimension humaine et sociale de la Communauté européenne. *Revue du Marché Unique Européen*(4).
- Séché, J. C. (1993). L'Europe sociale après Maastricht. *Cahiers de Droit Européen*(5-6).
- Servais, J. M. (2001). Quelques réflexions sur un modèle social européen. *Relations industrielles*, 56(4), 701–719.
- Siaroff, A. (1994). Work, welfare and gender Equality: a New Typology. En D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States* (págs. 82-100). London: Sage.
- Sidjanski, S. (1992). *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté Européenne des origines au Traité de Maastricht*. Paris: Institut Universitaire d'Études Européennes.
- Sintes, G. (1996). *La politique sociale de l'Union européenne*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Smith, A. (1997). *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.
- Spyropoulos, G., Fragnière, G. (1991). *Work and Social Policies in the New Europe*. Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes.
- Standing, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y Presente.

- Standing, G. (2014). Por qué el precariado no es un "concepto espurio". *Sociología del trabajo*(82), 7-15.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Tamames, R. (1991). *La Comunidad Europea*. Madrid: Alianza.
- Tèlo, M. (1988). *Le New Deal européen: la pensée et politique sociales-démocrates face à la crise des années trente*. Bruxelles: Université de Bruxelles.
- Tèlo, M. (1994a). *Quelle union sociale européenne?* Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Tèlo, M. (1994b). L'intégration sociale en tant que réponse du modèle européen à l'interdependance globale? Les chances, les obstacles et les scénarios. En M. Tèlo, *Quelle union sociale européenne?* Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Therborn, G. (1989). Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio. En R. Muñoz del Bustillo, *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Titmuss, R. M. (1958). *Essays on 'The Welfare State'*. London: Allen Unwin.
- Titmuss, R. M. (1971). *Commitment to Welfare*. London: Unwin University Books.
- Tobin, J. (1982). *Essays in Economics: volume 3. Theory and Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Toffler, A. (1980). *La tercera ola*. Bogotá: Plaza Janes.
- Tomassini, L. (2003). ¿Qué es la Tercera Vía? Hacia un mundo con sentido. *Estudios Internacionales*, 36(143), 27-53.
- Touraine, A. (1969). *La Société post-industrielle*. Paris: Denoël.
- Tránchez, J. M., Herrero, A. (2014). ¿Ha existido convergencia en el gasto social en la Unión Europea-15? Un análisis para el periodo 1995-2010.

- Trevelyan, G. M. (1965). *English Social History. A Survey of Six Centuries. Chaucer to Queen Victoria*. London: Logmans.
- Urquizu, I. (2012). *La crisis de la socialdemocracia: ¿qué crisis?* Madrid: La Catarata.
- Urteaga, E. (2013). Transformación del Estado de bienestar inversión social. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 12(1), 157-174.
- Van Gerwen, J. (1990). *La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Une analyse historique et une évaluation éthique basée sur la doctrine sociale de l'Église*. Bruxelles: Office Catholique d'Information et d'Initiative pour l'Europe.
- Van Langendonck, J. (1999). La definition de "l'assistance" et de la "securité sociale". *Revue Belge de Sécurité Sociale*(1), 33-51.
- Vilain, R. (2006). Un acercamiento a la Tercera Vía de Anthony Giddens. *Kaleidoscopio*, 4(7), 77-82.
- Vogel, J. (1994). Déclin du modèle social européen? En M. Tèlo, *Quelle union sociale européenne?* Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Vogel-Polsky, E. (1989). Réalisation de l'Europe sociale. Schéma prévu par le traité. En Obervatoire Social Européen, *Europe, le défi social*. Bruxelles: CIACO.
- Vogel-Polsky, E. (1994). Les compétences sociales de l'Union européenne: protection sociale et sécurité sociale. *Revue Belge de Sécurité Sociale*(4).
- Wilensky, H. L., Lebeaux, C. N. (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Free Press.
- Winch, D. M. (1971). *Economía analítica del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Zapf, W. (1972). Systems of Social Indicators: Current Approaches and Problems. *International Social Sci-ence Journal*, 27.

ANEXOS

Índice de anexos

Anexo 1 Gasto público en protección social en % del PIB	285
Anexo 2 Gasto público en protección social per cápita en ppc	285
Anexo 3 Gasto público en protección social en % del PIB. Función sanidad.....	286
Anexo 4 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función sanidad.....	286
Anexo 5 Gasto público en protección social en % del PIB. Función invalidez	287
Anexo 6 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función invalidez	287
Anexo 7 Gasto público en protección social en % del PIB. Función vejez	288
Anexo 8 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función vejez	288
Anexo 9 Gasto público en protección social en % del PIB. Función supervivencia....	289
Anexo 10 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función supervivencia	289
Anexo 11 Gasto público en protección social en % del PIB. Función familia.....	290
Anexo 12 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función familia.....	290

Anexo 13 Gasto público en protección social en % del PIB. Función desempleo.....	291
Anexo 14 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función desempleo .	291
Anexo 15 Gasto público en protección social en % del PIB. Función vivienda	292
Anexo 16 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función vivienda	292
Anexo 17 Gasto público en protección social en % del PIB. Función exclusión social	293
Anexo 18 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función exclusión social	293
Anexo 19 Recursos destinados a políticas públicas de protección social. Cotizaciones sociales en % del total de recursos	294
Anexo 20 Recursos destinados a políticas públicas de protección social. Contribuciones públicas en % del total de recursos	294
Anexo 21 Gasto público en educación en % del PIB	295
Anexo 22 Gasto público en educación por alumno en ppc	295
Anexo 23 Gasto social total (gasto público en protección social + gasto público en educación) en % del PIB	296
Anexo 24 Tasas de desempleo totales	296
Anexo 25 Déficit público en % del PIB	297
Anexo 26 Deuda pública en % del PIB	297
Anexo 27 Incremento anual del gasto público en protección social y de los PIB nacionales (1981-2011)	298

Anexo 1 Gasto público en protección social en % del PIB

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	25,4	25,9	27,3	27,9	27,8	28,3	29,5	29,1	29,1	29,5	29,7	29,7	30,4	30,8	30,0	29,9	28,7	27,7	28,0	31,5	30,6	29,4	29,5
Austria	26,1	26,3	27,0	28,2	29,0	28,8	28,8	28,6	28,3	28,8	28,4	28,6	28,9	29,4	29,0	28,8	28,3	27,9	28,5	30,7	30,6	29,8	30,2
Bélgica	26,4	27,1	27,7	29,3	28,7	27,3	27,9	27,1	26,5	26,3	25,6	26,4	26,8	27,5	27,6	27,5	27,1	26,9	28,3	30,6	30,1	30,4	30,8
Dinamarca	28,2	29,1	29,7	31,5	32,5	31,9	31,2	30,1	30,0	29,8	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,2	30,7	30,7	34,7	34,3	34,3	34,6
España	19,8	21,0	22,1	23,7	22,5	21,6	21,5	20,8	20,2	19,8	20,0	19,7	20,0	20,3	20,3	20,6	20,5	20,8	22,0	25,2	25,5	26,0	25,9
Finlandia	24,7	29,4	33,2	34,2	33,6	31,4	31,4	29,1	27,1	26,3	25,1	25,0	25,7	26,6	26,7	26,7	26,4	25,4	26,2	30,4	30,6	30,0	31,2
Francia	27,3	27,9	28,7	30,2	30,2	30,3	30,6	30,5	30,1	29,9	29,5	29,6	30,5	31,0	31,4	31,5	31,2	30,9	31,3	33,6	33,7	33,4	34,2
Grecia	22,9	21,5	21,2	22,0	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	23,5	24,3	24,0	23,5	23,6	24,9	24,8	24,8	26,2	28,0	29,1	30,2	31,2
Holanda	31,1	31,1	31,6	32,0	31,4	30,6	29,6	28,7	27,8	27,1	26,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	28,8	28,3	28,5	31,6	32,1	32,3	33,3
Irlanda	18,4	19,6	20,3	20,2	19,7	18,5	17,6	16,4	15,2	14,6	13,0	14,1	16,4	17,0	17,2	17,2	17,5	18,0	21,2	26,2	29,0	30,2	32,5
Italia	23,8	24,2	25,3	25,5	25,3	24,3	24,4	25,0	24,6	24,9	24,5	24,8	25,2	25,7	25,9	26,3	26,6	26,6	27,7	29,9	29,9	29,7	30,3
Luxemburgo	21,4	22,0	22,5	23,3	22,9	20,7	21,2	21,5	21,2	20,5	19,6	20,9	21,6	22,1	22,3	21,7	20,4	19,3	21,4	24,3	23,1	22,5	23,3
Portugal	16,3	17,2	18,4	21,0	21,3	20,4	19,6	19,7	20,2	20,6	20,9	21,9	22,8	23,2	23,8	24,5	24,5	23,9	24,3	26,8	26,8	26,5	26,9
Reino Unido	22,2	25,0	27,1	28,0	27,6	27,1	26,9	26,4	25,9	25,5	26,1	26,6	25,6	25,5	25,7	25,8	25,6	24,7	25,6	28,3	27,9	28,0	28,8
Suecia	33,1	34,3	37,1	37,3	35,9	33,5	33,0	32,0	31,1	30,7	29,9	30,4	31,3	32,2	31,6	31,1	30,3	29,2	29,5	32,0	30,4	29,7	30,5
UE-15	25,4	26,3	27,6	29,1	28,8	27,6	27,8	27,4	27,0	27,0	26,8	26,9	27,2	27,6	27,5	27,5	27,2	26,7	27,5	30,3	30,2	29,9	30,4

Fuente: Eurostat

Anexo 2 Gasto público en protección social per cápita en ppc

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	4.391	4.515	4.993	5.069	5.258	5.260	5.687	5.777	5.933	6.232	6.581	6.731	7.015	7.362	7.450	7.825	7.891	8.076	8.204	8.578	9.129	9.292	9.715
Austria	4.478	4.859	5.172	5.419	5.802	5.678	5.965	6.121	6.298	6.770	7.145	7.289	7.556	7.740	7.971	8.099	8.499	8.653	8.893	9.077	9.538	9.610	9.923
Bélgica	3.899	4.604	4.913	5.167	5.310	5.148	5.429	5.529	5.654	5.861	6.195	6.641	7.106	6.900	7.122	7.311	7.444	7.612	8.018	8.277	8.645	8.952	9.206
Dinamarca	4.680	5.132	5.404	5.709	6.307	6.123	6.331	6.459	6.656	7.070	7.314	7.610	7.770	7.547	7.899	7.922	8.206	9.099	9.165	9.604	10.118	10.086	10.462
España	2.293	2.615	2.860	3.039	3.015	2.931	3.064	3.122	3.223	3.426	3.632	3.767	4.015	4.301	4.473	4.722	4.996	5.229	5.483	5.855	5.908	5.999	6.027
Finlandia	4.021	4.673	5.185	5.278	5.458	5.109	5.353	5.459	5.448	5.551	5.750	6.001	6.339	5.875	6.299	6.488	6.815	7.260	7.599	7.944	8.318	8.550	9.036
Francia	4.406	4.741	5.076	5.297	5.464	5.382	5.662	5.948	6.160	6.389	6.696	7.006	7.309	7.277	7.570	7.880	8.071	8.401	8.460	8.676	9.076	9.282	9.707
Grecia	2.300	2.321	2.343	2.392	2.471	2.450	2.624	2.836	3.070	3.387	3.764	4.084	4.356	4.435	4.694	4.956	5.257	5.524	6.047	6.200	6.284	6.172	6.123
Holanda	4.940	5.287	5.598	5.718	5.850	5.658	5.790	5.994	6.083	6.248	6.583	7.018	7.446	7.708	8.052	8.291	9.076	9.532	9.752	10.004	10.157	10.378	10.698
Irlanda	2.114	2.386	2.616	2.685	2.815	2.862	2.946	3.148	3.187	3.338	3.572	4.025	4.553	4.792	5.029	5.408	5.732	6.098	6.383	7.226	8.267	8.799	9.687
Italia	3.824	4.145	4.473	4.496	4.617	4.393	4.611	4.904	5.070	5.307	5.624	5.825	6.018	5.717	5.874	6.073	6.436	6.795	7.167	7.240	7.671	7.651	7.786
Luxemburgo	4.780	5.537	5.850	6.275	6.463	6.468	6.866	7.135	7.417	8.412	8.788	9.303	10.178	11.212	11.831	11.495	12.166	12.164	12.867	13.086	13.160	13.277	13.820
Portugal	1.554	1.800	2.012	2.256	2.359	2.465	2.481	2.671	2.935	3.230	3.513	3.789	4.053	3.641	3.832	4.255	4.457	4.534	4.587	4.901	5.087	4.985	5.071
Reino Unido	3.317	3.851	4.298	4.579	4.799	4.696	4.948	5.221	5.320	5.453	6.000	6.441	6.594	6.430	6.922	7.201	7.454	7.321	7.215	7.364	7.093	7.161	7.460
Suecia	5.267	5.562	6.063	6.508	6.606	6.235	6.375	6.458	6.536	7.009	7.334	7.501	7.892	8.070	8.342	8.306	8.595	8.896	9.024	8.993	9.034	9.146	9.598
UE-15	3.823	4.145	4.510	4.677	4.844	4.990	5.260	5.445	5.597	5.851	6.192	6.441	6.710	6.476	6.712	6.972	7.215	7.414	7.592	7.845	8.091	8.194	8.474

Fuente: Eurostat

Anexo 3 Gasto público en protección social en % del PIB. Función sanidad

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	8,1	8,7	8,5	8,5	8,7	8,8	8,4	8,3	8,4	8,5	8,6	8,6	8,6	8,2	8,2	8,0	8,0	8,3	9,7	9,5	9,4	9,6
Austria	6,7	6,7	6,9	7,1	7,2	7,3	7,1	7,2	7,2	7,5	7,1	7,2	7,3	7,2	7,2	7,2	7,0	7,0	7,3	7,7	7,6	7,4	7,5
Bélgica	6,6	6,8	7,4	6,9	6,7	6,1	6,5	6,1	6,1	6,2	6,6	6,7	6,8	7,2	7,5	7,4	7,1	7,2	7,6	8,3	8,2	8,3	8,5
Dinamarca	5,5	5,7	5,7	5,9	5,5	5,5	5,4	5,3	5,6	5,7	5,7	5,8	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,3	6,5	7,3	7,0	6,9	6,9
España	5,6	5,9	6,4	6,5	6,3	6,0	6,0	5,8	5,7	5,7	5,8	5,8	6,0	6,2	6,3	6,3	6,3	6,4	6,8	7,3	7,2	7,1	6,7
Finlandia	6,8	7,6	7,5	7,1	6,6	6,4	6,5	6,2	6,0	5,9	5,8	5,9	6,2	6,5	6,6	6,7	6,7	6,5	6,8	7,6	7,5	7,5	7,7
Francia	7,3	7,5	7,8	8,1	8,0	8,1	8,2	8,1	8,0	8,0	8,1	8,4	8,7	8,8	8,8	8,7	8,6	8,6	9,2	9,3	9,2	9,2	9,2
Grecia	:	:	:	:	:	5,6	5,5	5,7	5,7	6,0	6,0	6,1	6,1	6,0	6,1	6,7	6,9	6,8	7,4	8,0	8,2	7,5	6,4
Holanda	8,4	8,5	8,8	9,0	8,4	8,2	7,7	7,4	7,3	7,4	7,3	7,5	7,9	8,2	8,1	8,0	8,8	8,6	9,4	10,4	10,7	10,9	11,3
Irlanda	:	:	:	:	:	6,4	5,9	5,7	5,5	5,6	5,0	5,6	5,9	6,1	6,3	6,4	6,5	6,7	7,9	9,8	11,4	12,8	15,1
Italia	6,3	6,4	6,3	6,1	5,7	5,3	5,4	5,5	5,5	5,6	5,8	6,1	6,2	6,2	6,5	6,7	6,8	6,6	6,9	7,3	7,3	7,0	7,0
Luxemburgo	5,3	5,3	5,6	6,1	5,5	5,0	5,3	5,3	5,1	5,1	4,8	5,2	5,4	5,4	5,5	5,5	5,1	4,9	5,3	6,1	5,8	5,6	5,8
Portugal	:	:	:	:	:	6,7	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,0	6,5	6,2	6,8	6,9	6,7	6,4	6,5	7,3	7,0	6,3	6,4
Reino Unido	5,1	6,0	6,4	6,5	6,4	6,2	6,2	6,1	6,3	6,2	6,4	7,1	7,1	7,5	7,7	7,8	7,9	7,7	7,8	8,7	8,4	9,0	9,3
Suecia	:	:	:	8,3	7,5	7,1	7,1	7,2	7,4	7,6	7,8	8,3	8,7	8,7	8,2	7,9	7,8	7,5	7,5	7,9	7,4	7,5	7,6
UE-15	:	:	:	7,7	7,6	7,3	7,2	7,0	7,0	7,0	7,1	7,3	7,4	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,8	8,6	8,6	8,6	8,7

Fuente: Eurostat

Anexo 4 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función sanidad

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.069	2.029	2.136	2.184	2.323	2.420	2.658	2.844	2.972	3.156
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.903	1.972	2.015	2.105	2.189	2.276	2.271	2.356	2.399	2.474
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.810	1.927	1.971	1.953	2.052	2.163	2.240	2.354	2.462	2.550
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.503	1.579	1.596	1.723	1.855	1.934	2.010	2.061	2.024	2.085
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.310	1.377	1.445	1.543	1.599	1.689	1.693	1.671	1.631	1.555
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.426	1.553	1.625	1.728	1.853	1.972	1.973	2.041	2.125	2.224
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.031	2.131	2.211	2.245	2.332	2.338	2.387	2.489	2.543	2.622
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.138	1.207	1.340	1.467	1.515	1.699	1.763	1.776	1.524	1.259
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.248	2.291	2.373	2.780	2.909	3.216	3.298	3.370	3.493	3.634
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.721	1.835	2.000	2.117	2.278	2.379	2.703	3.245	3.725	4.493
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.376	1.476	1.558	1.655	1.683	1.792	1.768	1.871	1.814	1.793
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.751	2.942	2.892	3.019	3.111	3.180	3.269	3.292	3.320	3.461
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	975	1.091	1.199	1.220	1.215	1.221	1.333	1.325	1.175	1.199
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.889	2.070	2.182	2.297	2.275	2.209	2.258	2.146	2.303	2.413
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.191	2.176	2.114	2.199	2.280	2.303	2.232	2.196	2.297	2.405
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.783	1.854	1.938	2.026	2.091	2.159	2.236	2.297	2.350	2.425

Fuente: Eurostat

Anexo 5 Gasto público en protección social en % del PIB. Función invalidez

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	1,9	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3
Austria	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Bélgica	1,9	1,9	1,8	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	1,7	1,7	1,9	2,0	1,9	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3
Dinamarca	2,7	2,8	2,8	3,1	3,2	3,3	3,3	3,2	3,4	3,5	3,4	3,5	3,7	4,0	4,1	4,2	4,2	3,8	3,7	4,1	4,2	4,1	4,1
España	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Finlandia	3,7	4,4	4,9	5,0	4,9	4,6	4,5	4,2	3,8	3,6	3,4	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	3,2	3,6	3,6	3,5	3,5
Francia	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,0	2,0	2,1
Grecia	:	:	:	:	:	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3
Holanda	4,9	4,9	4,9	4,8	4,1	3,6	3,4	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8	2,9	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3
Irlanda	:	:	:	:	:	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,3	1,4	1,3	1,3
Italia	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4	1,3	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7
Luxemburgo	2,6	2,8	2,7	2,7	2,8	2,5	2,6	2,7	2,5	2,8	2,5	2,9	2,9	2,9	3,0	2,8	2,6	2,3	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Portugal	:	:	:	:	:	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9
Reino Unido	1,9	2,2	2,4	2,7	2,8	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9
Suecia	:	:	:	3,9	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	3,9	3,9	4,0	4,2	4,4	4,5	4,6	4,5	4,4	4,4	4,6	4,1	3,9	3,9
UE-15	:	:	:	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,1	2,1

Fuente: Eurostat

Anexo 6 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función invalidez

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	572	582	604	609	618	637	633	680	700	743
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	661	671	661	670	656	649	657	693	707	714
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	492	494	521	518	519	548	568	612	641	683
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	987	1.065	1.110	1.191	1.113	1.115	1.137	1.233	1.192	1.233
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	316	330	350	370	382	394	398	405	415	426
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	755	804	813	836	886	931	946	977	989	1.018
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	402	416	438	483	499	499	518	543	568	595
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	219	228	237	242	264	274	287	285	287	264
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	794	794	754	744	810	812	791	778	760	745
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	221	243	272	293	320	337	359	388	379	384
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	352	344	346	363	388	404	419	435	422	430
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.464	1.566	1.474	1.571	1.472	1.458	1.461	1.473	1.522	1.513
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	388	371	391	414	428	404	389	393	387	355
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	591	629	629	693	569	557	552	524	514	501
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.105	1.198	1.221	1.284	1.347	1.353	1.286	1.231	1.207	1.220
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	508	522	533	560	552	560	563	579	584	598

Fuente: Eurostat

Anexo 7 Gasto público en protección social en % del PIB. Función vejez

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	7,5	7,8	8,0	8,2	8,4	8,7	8,9	9,1	9,2	9,4	9,6	9,8	10,0	9,9	10,0	9,7	9,3	9,4	10,0	9,7	9,4	9,4
Austria	9,4	9,4	9,5	10,0	10,3	10,4	10,5	10,6	10,5	10,8	10,9	11,1	11,1	11,4	11,3	11,3	11,4	11,3	11,7	12,7	12,8	12,6	13,0
Bélgica	7,6	7,9	8,1	8,6	8,5	8,3	8,6	8,4	8,4	8,3	8,0	8,3	8,4	8,5	8,4	8,4	8,4	8,2	8,7	9,5	9,2	9,5	9,6
Dinamarca	10,0	10,1	10,2	10,5	11,7	11,7	11,8	11,5	11,2	11,0	10,7	10,8	10,9	11,2	11,1	11,0	10,8	12,6	12,7	14,0	13,8	14,2	14,4
España	7,4	7,6	7,9	8,3	8,3	8,3	8,5	8,4	8,3	8,1	6,8	6,6	6,6	6,6	6,5	6,5	6,5	6,7	7,1	7,9	8,5	8,8	9,2
Finlandia	7,1	8,2	9,1	9,4	9,2	8,8	9,1	8,5	8,0	8,0	7,7	7,9	8,2	8,6	8,6	8,7	8,8	8,6	8,8	10,4	10,7	10,8	11,5
Francia	9,4	9,6	10,0	10,4	10,6	10,7	10,9	10,9	10,8	10,8	10,6	10,7	10,6	10,8	10,9	11,1	11,1	11,2	11,5	12,4	12,5	12,6	12,9
Grecia	:	:	:	:	:	10,7	11,0	11,1	11,8	12,0	10,6	11,4	11,0	10,8	10,8	11,5	10,4	10,5	10,8	11,3	11,9	12,7	15,4
Holanda	9,5	9,4	9,6	9,7	9,3	9,4	9,4	9,4	9,3	9,3	9,2	9,0	9,3	9,4	9,7	9,7	9,5	9,6	9,7	10,4	10,7	10,8	11,3
Irlanda	:	:	:	:	:	3,6	3,3	3,0	2,8	2,7	2,5	2,6	3,6	3,8	3,8	3,7	3,8	3,9	4,6	5,3	6,2	6,2	6,4
Italia	10,7	11,1	12,0	12,1	12,2	12,3	12,2	12,7	12,6	12,7	12,5	12,3	12,5	12,8	12,8	12,8	13,0	13,1	13,6	14,5	14,8	14,9	15,3
Luxemburgo	8,7	9,1	9,2	9,2	9,1	8,2	8,2	8,4	8,1	7,3	6,9	5,4	5,6	5,7	5,7	5,6	5,4	5,2	5,6	6,5	6,2	6,3	6,7
Portugal	:	:	:	:	:	6,3	6,5	6,4	6,5	6,8	7,0	7,4	8,1	8,5	8,9	9,4	9,7	9,7	10,3	11,1	11,3	11,9	12,0
Reino Unido	8,8	9,5	10,2	10,4	10,3	10,2	10,3	10,6	10,3	10,3	11,2	10,9	10,3	10,3	10,4	10,6	10,4	10,5	10,9	12,2	12,1	12,2	12,7
Suecia	:	:	:	12,8	12,4	11,7	12,0	11,8	11,5	11,2	10,9	11,0	11,2	11,8	11,5	11,5	11,1	11,1	11,4	12,6	12,2	11,9	12,4
UE-15	:	:	:	10,0	10,1	9,8	10,0	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,2	10,2	10,3	10,1	10,2	10,5	11,4	11,4	11,4	11,8

Fuente: Eurostat

Anexo 8 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función vejez

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.383	2.466	2.603	2.651	2.718	2.743	2.733	2.899	2.957	3.085
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.993	3.096	3.183	3.411	3.517	3.643	3.743	3.983	4.080	4.266
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.121	2.174	2.230	2.312	2.328	2.466	2.559	2.631	2.794	2.881
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.726	2.852	2.889	3.024	3.737	3.785	3.875	4.076	4.188	4.366
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.390	1.428	1.490	1.575	1.695	1.765	1.846	1.963	2.036	2.144
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.889	2.028	2.114	2.261	2.459	2.550	2.725	2.909	3.074	3.320
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.525	2.632	2.768	2.860	3.044	3.120	3.200	3.360	3.498	3.652
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.037	2.155	2.303	2.214	2.347	2.482	2.503	2.573	2.594	3.013
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.559	2.746	2.891	2.994	3.246	3.305	3.296	3.369	3.466	3.626
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.067	1.098	1.169	1.243	1.323	1.382	1.447	1.768	1.818	1.900
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.851	2.900	2.967	3.148	3.348	3.523	3.514	3.786	3.832	3.926
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.873	3.006	2.967	3.185	3.270	3.385	3.508	3.545	3.724	3.994
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.329	1.434	1.640	1.764	1.840	1.931	2.025	2.136	2.242	2.265
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.605	2.799	2.950	3.014	3.096	3.084	3.164	3.073	3.109	3.287
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.944	3.048	3.078	3.157	3.370	3.499	3.546	3.612	3.670	3.899
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.390	2.491	2.604	2.692	2.825	2.896	2.938	3.063	3.139	3.285

Fuente: Eurostat

Anexo 9 Gasto público en protección social en % del PIB. Función supervivencia

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0
Austria	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Bélgica	2,9	2,9	2,9	3,2	3,0	2,8	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1
Dinamarca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
España	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
Finlandia	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
Francia	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Grecia	:	:	:	:	:	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4
Holanda	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Irlanda	:	:	:	:	:	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	0,5	0,5	0,5
Italia	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,5	2,6	2,7	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,7
Luxemburgo	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9	1,9	2,1	2,0	2,0	2,0
Portugal	:	:	:	:	:	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
Reino Unido	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Suecia	:	:	:	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
EU-15	:	:	:	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6

Fuente: Eurostat

Anexo 10 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función supervivencia

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	595	593	611	616	617	610	600	630	639	662
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	582	589	584	604	604	605	597	613	607	621
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	576	569	580	580	569	598	589	606	613	616
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	419	444	462	476	488	494	498	520	529	554
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	215	224	227	234	246	249	252	262	256	263
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	453	464	486	489	499	496	467	487	498	514
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	143	161	166	415	451	487	498	471	479	472
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	380	406	407	452	420	413	392	390	392	391
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	225	240	262	272	272	276	297	142	144	152
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	559	565	579	594	616	631	638	669	670	687
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.204	1.217	1.160	1.183	1.178	1.167	1.153	1.130	1.163	1.157
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	233	252	268	293	306	318	335	351	347	361
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	219	226	234	233	53	34	34	28	28	28
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	175	179	173	174	175	172	164	153	145	143
EU-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	426	434	446	459	432	439	440	443	445	451

Fuente: Eurostat

Anexo 11 Gasto público en protección social en % del PIB. Función familia

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	2,3	2,3	2,4	2,2	2,2	2,9	3,0	3,0	3,1	3,3	3,2	3,3	3,3	3,3	3,1	2,9	2,8	2,8	3,2	3,2	3,1	3,2
Austria	2,6	2,6	2,9	3,1	3,4	3,1	3,0	2,9	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,1	3,0	3,0	2,8	2,7	2,8	3,0	3,1	2,8	2,8
Bélgica	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1
Dinamarca	3,2	3,3	3,4	3,6	3,9	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8	3,7	3,8	3,9	4,0	3,9	3,8	3,7	4,0	4,0	4,5	4,3	4,1	4,0
España	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4
Finlandia	3,2	3,8	4,1	4,0	4,5	4,1	3,8	3,6	3,4	3,3	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	3,3	3,3	3,3	3,4
Francia	2,6	2,6	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6
Grecia	:	:	:	:	:	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,6
Holanda	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Irlanda	:	:	:	:	:	2,1	2,2	2,1	1,9	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	3,1	3,6	3,5	3,4	3,4
Italia	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4
Luxemburgo	2,2	2,3	2,3	2,7	2,9	2,6	2,7	2,7	3,0	3,1	3,1	3,3	3,5	3,8	3,8	3,6	3,4	3,1	4,2	4,3	4,0	3,6	3,7
Portugal	:	:	:	:	:	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2
Reino Unido	1,9	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,7	1,7	1,9	2,0	1,9	1,9
Suecia	:	:	:	4,4	4,3	3,8	3,5	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9	3,0	3,2	3,1	3,1	3,2
UE-15	:	:	:	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3

Fuente: Eurostat

Anexo 12 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función familia

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	798	812	814	790	808	828	862	958	991	1.044
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	818	834	833	854	847	878	900	958	916	914
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	526	529	544	557	594	592	608	638	661	643
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	970	1.000	996	1.050	1.177	1.206	1.245	1.271	1.205	1.216
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	229	243	271	293	315	339	353	350	322	321
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	652	700	728	762	818	855	870	899	929	972
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	582	603	631	680	701	697	675	685	696	724
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	315	315	310	315	332	367	406	388	365	322
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	353	365	376	463	525	405	410	392	388	354
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	707	728	773	813	873	923	995	1.002	987	1.001
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	253	264	261	286	317	332	349	336	353	355
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.934	2.007	1.902	2.015	1.984	2.502	2.290	2.300	2.149	2.200
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	221	190	205	215	226	240	258	263	228	234
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	439	456	439	433	495	492	490	503	485	488
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	731	764	767	845	892	926	903	923	955	994
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	518	531	535	551	582	594	605	625	626	639

Fuente: Eurostat

Anexo 13 Gasto público en protección social en % del PIB. Función desempleo

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	2,1	2,5	2,8	2,5	2,3	2,4	2,2	2,2	2,3	2,1	2,1	2,3	2,3	2,3	2,1	1,8	1,5	1,4	1,9	1,7	1,3	1,2
Austria	1,2	1,3	1,3	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,4	1,7	1,7	1,5	1,5
Bélgica	3,4	3,5	3,4	3,7	3,6	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	2,9	2,9	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,2	3,3	3,8	3,7	3,7	3,7
Dinamarca	4,2	4,5	4,8	5,5	5,2	4,6	4,2	3,7	3,4	3,2	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8	2,5	2,1	1,2	0,9	1,6	1,8	1,8	1,8
España	3,5	3,9	4,2	5,0	4,2	3,4	3,0	2,8	2,6	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,0	2,3	3,6	3,4	3,7	3,6
Finlandia	1,5	2,5	4,2	5,3	5,1	4,4	4,3	3,8	3,2	2,9	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,2	1,9	1,8	2,4	2,4	2,1	2,1
Francia	2,3	2,4	2,4	2,6	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	2,0
Grecia	:	:	:	:	:	1,0	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,4	1,5	1,3	1,4	1,2	1,1	1,1	1,3	1,6	1,7	2,1	1,9
Holanda	2,5	2,5	2,5	2,8	3,0	2,9	2,8	2,4	1,9	1,5	1,3	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4	1,1	1,0	1,4	1,6	1,5	1,8
Irlanda	:	:	:	:	:	2,7	2,6	2,2	1,8	1,5	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,8	3,0	3,8	3,7	3,6
Italia	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	0,9
Luxemburgo	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,3	1,3	1,2	1,3
Portugal	:	:	:	:	:	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	1,2	1,3	1,3	1,3	1,1	1,0	1,4	1,4	1,4	1,7
Reino Unido	1,3	1,8	1,9	1,9	1,7	1,4	1,3	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7
Suecia	:	:	:	4,3	4,0	3,6	3,3	3,2	2,9	2,6	2,1	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,6	1,1	0,9	1,3	1,4	1,2	1,2
UE-15	:	:	:	2,7	2,4	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,3	1,3	1,8	1,7	1,6	1,6

Fuente: Eurostat

Anexo 14 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función desempleo

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	557	562	550	508	452	423	517	506	415	390
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	448	465	454	480	445	429	508	524	486	498
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	855	887	910	926	916	926	1.024	1.076	1.093	1.106
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	721	726	660	575	351	273	437	543	528	554
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	463	469	498	512	514	581	846	781	854	830
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	562	597	582	564	546	524	629	665	585	610
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	543	551	556	531	521	502	500	531	523	555
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	245	270	248	236	242	296	357	370	438	372
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	445	467	472	428	383	355	457	494	470	567
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	372	388	395	420	460	541	838	1.092	1.068	1.070
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	102	110	116	123	114	131	192	216	209	236
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	461	544	565	585	583	577	718	725	695	789
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	185	203	231	231	217	198	249	273	258	327
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	174	179	186	181	152	167	219	188	180	186
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	461	506	493	460	331	267	368	405	355	388
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	399	408	409	394	364	370	461	462	444	449

Fuente: Eurostat

Anexo 15 Gasto público en protección social en % del PIB. Función vivienda

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Austria	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Bélgica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Dinamarca	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
España	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Finlandia	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Francia	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Grecia	:	:	:	:	:	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2
Holanda	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Irlanda	:	:	:	:	:	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6	0,6	0,5
Italia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3
Portugal	:	:	:	:	:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reino Unido	1,3	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,1	1,2	1,4	1,5	1,5	1,6
Suecia	:	:	:	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
UE-15	:	:	:	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Fuente: Eurostat

Anexo 16 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función vivienda

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	86	95	171	190	190	182	191	203	199	201
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	32	37	35	41	43	49	49	50	47	43
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	14	15	18	36	41	65	67	63	68	77
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	170	183	185	184	195	193	193	204	209	218
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	33	34	39	41	47	48	47	51	54	35
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	65	68	67	68	69	122	129	141	147	158
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	198	202	203	202	206	215	219	227	231	238
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	99	105	107	112	109	119	111	83	74	48
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	94	97	99	119	127	125	119	121	125	125
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	36	40	43	45	50	52	57	166	164	151
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	3	4	4	5	5	6	6	6	6	5
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	77	83	81	103	93	112	190	176	170	173
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	349	381	396	415	335	340	377	377	390	408
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	143	145	142	144	144	140	134	136	138	150
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	127	136	155	164	154	154	159	168	171	176

Fuente: Eurostat

Anexo 17 Gasto público en protección social en % del PIB. Función exclusión social

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Austria	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Bélgica	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7	0,4	0,4	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8
Dinamarca	1,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1
España	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finlandia	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Francia	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Grecia	:	:	:	:	:	0,2	0,3	0,3	0,2	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
Holanda	0,8	0,8	0,8	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,7	1,7	1,7	2,0	2,0	2,2	2,1
Irlanda	:	:	:	:	:	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3
Italia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Luxemburgo	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Portugal	:	:	:	:	:	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Reino Unido	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Suecia	:	:	:	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
EU-15	:	:	:	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: Eurostat

Anexo 18 Gasto público en protección social per cápita en ppc. Función exclusión social

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	38	43	40	41	43	41	41	44	47	53
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	71	74	79	88	92	97	93	101	107	118
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	199	203	208	206	207	204	212	232	221	243
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	249	265	262	236	242	234	261	286	310	326
España	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	38	40	51	59	64	58	57	54	48	49
Finlandia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	121	125	128	145	157	165	187	198	218	240
Francia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	101	108	115	153	159	156	185	200	210	219
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	98	107	112	120	126	127	129	134	134	126
Holanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	354	348	364	528	565	597	647	647	700	668
Irlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	107	106	108	114	122	131	160	92	84	82
Italia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	13	10	11	12	13	13	16	19	19	19
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	239	256	230	246	254	255	272	287	317	307
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	52	35	41	48	52	53	64	66	55	55
Reino Unido	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	48	52	51	50	62	59	58	56	48	44
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	167	168	160	168	179	189	199	210	210	218
EU-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	76	79	82	96	103	104	114	118	121	123

Fuente: Eurostat

Anexo 19 Recursos destinados a políticas públicas de protección social. Cotizaciones sociales en % del total de recursos

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Alemania	72,2	70,3	69,9	68,0	68,8	68,6	66,7	66,8	66,1	64,9	65,6	65,2	64,0	63,3	63,1	62,7	62,8	62,7	63,0	62,6	61,6	63,2	63,6
Austria	64,2	64,3	65,4	64,6	63,9	64,9	65,5	66,2	66,2	65,9	66,4	65,9	64,7	64,1	64,4	64,5	64,7	64,9	64,9	63,1	62,6	63,0	62,4
Bélgica	67,0	69,4	69,3	70,4	68,7	71,1	69,9	68,9	70,0	68,1	67,6	67,6	66,4	66,7	65,5	65,4	64,9	65,3	64,3	63,9	62,0	62,2	60,7
Dinamarca	13,1	11,7	11,7	11,6	20,9	24,0	25,7	26,8	27,4	28,5	29,4	30,4	31,6	30,3	29,8	28,8	30,8	25,9	26,0	24,5	23,4	21,0	20,2
España	71,3	69,9	69,6	66,5	69,5	67,0	68,5	68,9	68,7	68,3	67,4	68,0	65,3	65,1	64,6	63,5	63,3	63,1	62,0	55,8	56,0	55,6	56,1
Finlandia	52,1	48,1	47,1	47,0	47,3	47,3	48,4	48,7	49,4	31,8	49,9	50,4	50,5	50,0	49,8	49,7	50,0	49,2	48,5	48,4	48,0	47,4	47,3
Francia	79,5	78,8	78,4	76,5	75,3	74,9	74,9	73,0	66,4	66,7	65,9	66,0	66,2	66,5	66,1	65,6	64,4	64,0	63,2	62,7	62,8	62,3	61,9
Grecia	59,0	58,4	58,7	59,6	60,3	61,0	62,1	60,9	61,7	60,9	60,8	62,0	62,5	61,0	60,8	58,3	57,7	58,3	53,9	52,5	53,0	50,5	52,1
Holanda	59,0	60,4	61,9	62,6	64,6	63,8	63,7	64,3	64,1	66,3	67,5	68,1	67,5	67,7	68,9	67,8	67,6	65,3	66,6	65,5	66,2	66,5	67,3
Irlanda	40,3	39,2	38,2	38,7	38,2	36,6	36,4	36,9	38,0	39,3	39,5	37,5	38,5	38,7	39,7	40,7	41,2	41,3	38,9	36,9	33,4	29,6	27,7
Italia	68,9	68,5	67,0	67,1	64,4	68,0	68,2	68,2	60,3	58,2	57,3	57,0	56,5	58,1	55,9	56,4	55,1	55,4	56,3	54,5	52,9	53,1	52,1
Luxemburgo	50,5	51,9	51,3	50,8	50,2	47,7	47,7	47,8	48,2	49,0	48,6	52,2	52,1	51,3	51,8	51,4	50,5	51,9	50,0	50,3	50,0	52,7	48,8
Portugal	61,7	60,9	57,2	53,4	53,1	53,6	48,3	53,0	52,9	52,9	53,0	54,4	52,9	50,3	46,0	45,6	45,3	46,4	46,1	44,7	44,5	45,0	42,2
Reino Unido	55,0	53,7	51,0	46,4	48,1	48,7	49,6	51,2	52,7	52,0	52,4	49,7	47,6	48,8	47,5	48,8	45,3	38,1	40,0	39,5	42,4	40,8	40,1
Suecia	:	:	:	40,1	40,4	42,7	45,9	47,0	49,1	46,9	50,0	52,0	51,1	49,0	49,3	49,4	48,2	49,5	47,4	45,7	46,9	45,2	45,8
UE-15	:	:	:	63,0	63,2	63,8	63,5	63,2	61,2	60,0	60,6	60,2	59,2	59,4	58,7	58,6	57,7	56,2	56,4	55,3	55,3	55,1	54,8

Fuente: Eurostat

Anexo 20 Recursos destinados a políticas públicas de protección social. Contribuciones públicas en % del total de recursos

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Alemania	25	26	27	29	29	29	31	30	31	33	32	33	34	35	35	35	35	35	35	36	37	35	35
Austria	35	34	33	34	35	34	34	33	33	33	32	32	34	34	34	34	34	34	34	35	36	35	36
Bélgica	24	21	21	21	19	26	26	27	27	29	29	30	30	31	32	32	33	33	33	33	36	36	36
Dinamarca	80	82	82	81	73	70	68	67	66	65	64	63	62	63	64	63	63	66	67	69	73	77	78
España	26	27	28	31	28	30	29	28	28	28	30	29	33	33	33	34	35	35	37	43	43	43	43
Finlandia	41	44	45	45	46	46	44	44	44	27	43	42	43	44	43	43	43	43	43	45	46	46	47
Francia	17	18	18	20	21	22	22	24	31	30	30	30	30	30	30	31	33	33	34	34	34	35	35
Grecia	33	33	32	30	30	29	28	30	29	29	29	28	27	30	30	31	31	32	35	38	36	39	35
Holanda	25	24	22	22	17	17	17	16	16	15	14	16	18	19	19	20	20	22	21	25	26	24	24
Irlanda	59	60	61	61	62	63	63	63	62	61	60	62	56	56	55	54	54	54	56	59	64	67	69
Italia	29	29	31	30	33	29	29	30	38	39	41	41	41	40	42	42	44	43	42	44	46	45	46
Luxemburgo	41	41	42	42	44	47	48	48	47	47	47	43	44	45	45	45	46	43	46	45	44	46	43
Portugal	26	26	27	31	31	32	36	38	38	38	39	38	39	40	44	44	44	44	45	44	46	43	48
Reino Unido	43	45	48	53	51	50	50	48	46	47	46	49	51	50	51	50	53	61	52	53	50	52	53
Suecia	:	:	:	52	52	50	47	46	45	48	45	46	47	49	49	48	49	47	49	52	50	52	51
UE-15	:	:	:	33	33	32	32	33	35	35	36	36	37	37	38	38	39	41	39	41	41	41	42

Fuente: Eurostat

Anexo 21 Gasto público en educación en % del PIB

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Alemania	:	:	:	:	4,6	:	4,6	:	4,5	4,5	4,5	4,7	4,7	4,6	4,6	4,4	4,5	4,6	5,1	5,1	5,0
Austria	:	:	:	:	6,0	5,9	5,8	5,8	5,9	5,7	5,7	5,7	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,5	6,0	5,9	5,8
Bélgica	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	6,0	6,1	6,0	6,0	5,9	6,0	6,0	6,4	6,6	6,6	6,6
Dinamarca	:	:	:	:	7,7	8,1	7,9	8,3	8,1	8,3	8,4	8,4	8,3	8,4	8,3	8,0	7,8	7,7	8,7	8,8	8,8
España	:	4,8	4,9	4,7	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4	4,3	4,2	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,6	5,0	5,0	4,8
Finlandia	7,2	7,3	6,9	6,7	6,9	7,0	6,5	6,3	6,1	5,9	6,1	6,2	6,4	6,4	6,3	6,2	5,9	6,1	6,8	6,9	6,8
Francia	5,4	5,7	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	5,8	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6	5,9	5,9	5,7
Grecia	:	:	2,7	3,0	2,9	3,1	3,5	3,5	3,3	3,7	3,5	3,6	3,6	3,8	4,1	:	:	:	:	:	:
Holanda	5,1	5,4	5,2	5,1	5,1	5,0	4,8	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2	5,5	5,5	5,5	5,5	5,3	5,5	6,0	6,0	5,9
Irlanda	5,4	5,6	5,9	5,9	5,1	5,3	5,1	4,8	3,3	4,3	4,2	4,3	4,4	4,7	4,7	4,7	4,9	5,7	6,4	6,4	6,2
Italia	5,4	5,4	5,4	5,0	4,9	4,8	4,5	4,7	4,5	4,5	4,8	4,6	4,7	4,6	4,4	4,7	4,3	4,6	4,7	4,5	4,3
Luxemburgo	:	:	:	:	4,3	4,0	4,1	:	:	:	3,8	3,8	3,8	3,9	3,8	3,4	3,2	:	:	:	:
Portugal	:	:	:	:	5,4	5,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	5,4	5,1	5,2	5,1	5,1	4,9	5,8	5,6	5,3
Reino Unido	5,2	5,3	5,4	5,4	5,0	5,1	5,0	4,8	4,5	4,6	4,6	5,1	5,2	5,1	5,3	5,4	5,3	5,3	5,6	6,2	6,0
Suecia	6,9	7,8	7,4	7,1	7,2	7,4	7,6	7,7	7,3	7,2	7,1	7,4	7,2	7,1	6,9	6,8	6,6	6,8	7,3	7,0	6,8
UE-15	5,8	5,9	5,5	5,4	5,4	5,5	5,4	5,5	5,2	5,3	5,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	5,6	6,1	6,1	6,0

Fuente: Eurostat

Anexo 22 Gasto público en educación por alumno en ppc

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Alemania	:	:	:	:	4.760	4.879	4.989	5.228	5.456	5.600	5.855	6.018	6.248	6.514	6.674	7.217	7.493
Austria	:	:	:	:	6.883	7.069	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	9.714
Bélgica	:	:	:	:	5.551	5.874	6.813	7.056	6.845	6.626	6.800	7.484	8.017	8.675	8.448	8.957	9.088
Dinamarca	:	:	:	:	6.543	7.103	7.337	7.489	7.297	7.862	7.984	8.315	8.596	8.966	9.634	9.956	10.211
España	:	:	:	:	4.407	4.819	5.134	5.543	5.816	6.094	6.458	7.073	7.835	8.121	8.028	7.823	7.452
Finlandia	:	:	:	:	5.156	5.007	5.265	5.652	5.802	6.207	6.186	6.408	6.697	7.013	7.028	7.406	7.831
Francia	:	:	:	:	5.231	5.896	6.094	6.343	6.229	6.311	6.488	6.707	7.230	7.320	7.361	7.696	7.716
Grecia	:	:	:	:	2.723	3.033	3.284	3.579	3.803	4.193	4.479	:	:	:	:	:	:
Holanda	4.044	4.221	4.330	4.760	5.053	5.534	5.933	6.411	6.500	6.656	6.933	7.153	7.501	7.697	7.800	7.944	7.964
Irlanda	:	:	:	:	2.961	4.294	4.638	4.955	5.288	5.750	6.077	6.582	7.281	7.868	7.978	8.228	8.252
Italia	:	:	:	:	5.475	5.978	6.721	6.205	6.469	6.243	6.237	6.792	6.594	7.122	6.751	6.557	6.530
Luxemburgo	:	:	:	:	:	:	9.604	11.056	11.682	12.685	11.499	10.410	13.033	:	:	:	:
Portugal	:	:	:	:	3.861	4.116	4.471	4.659	4.985	4.889	5.432	5.575	5.629	5.479	5.954	6.128	5.771
Reino Unido	:	:	:	:	3.778	4.160	4.603	5.089	5.287	5.777	6.418	6.445	6.541	6.510	6.454	7.876	7.876
Suecia	:	:	:	:	5.696	6.268	6.191	6.710	6.801	7.116	7.013	7.410	7.897	8.188	8.040	8.419	8.739
UE-15	:	:	:	:	4.863	5.288	5.791	6.141	6.304	6.572	6.665	7.104	7.616	7.459	7.517	7.732	8.049

Fuente: Eurostat

Anexo 23 Gasto social total (gasto público en protección social + gasto público en educación) en % del PIB

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Alemania											35,7	36,5	36,8	36,0	35,8	34,7	33,7	34,4	38,1	37,2	36,0
Austria					33,7	33,6	33,1	33,0	33,3	32,9	33,4	33,5	34,1	33,6	33,2	33,0	32,2	33,1	35,4	35,1	34,1
Bélgica											30,9	31,5	32,2	32,2	32,1	31,5	31,4	32,9	35,7	35,2	35,4
Dinamarca					37,9	37,1	35,9	35,8	35,7	34,6	34,9	35,4	36,4	36,2	35,6	34,6	36,0	36,2	40,7	40,2	40,1
España		29,4	30,6	29,2	28,5	28,5	27,3	26,5	25,9	25,9	25,8	26,2	26,7	26,7	26,9	26,7	26,7	28,1	32,0	32,4	32,8
Finlandia					36,8	36,7	34,5	32,5	31,7	30,5	30,4	31,0	32,0	31,8	31,9	31,5	30,5	31,1	36,2	36,2	35,3
Francia	33,3	34,4	36,3	36,2	36,3	36,6	36,5	36,1	35,7	35,5	35,6	36,4	36,9	37,2	37,2	36,8	36,5	36,9	39,5	39,6	39,1
Grecia					27,0	27,5	27,8	28,6	29,9	27,8	28,5	28,3	27,8	27,9	29,1						
Holanda	36,5	37,2	37,9	37,3	35,7	34,9	33,8	32,6	30,4	30,7	30,7	31,9	32,7	33,0	32,6	33,5	33,2	34,2	38,0	38,5	38,5
Irlanda					26,2	25,7	24,3	23,5	22,7	21,3	22,5	24,8	25,3	25,6	25,5	25,5	25,8	28,9	34,9	37,8	39,0
Italia			28,2	28,3	27,2	27,5	28,5	28,1	28,2	28,2	28,3	28,8	29,3	29,7	30,4						
Luxemburgo					25,8	26,2	26,3				26,0	26,8	27,6	27,8	27,2	25,9	24,6				
Portugal					24,7	23,6	23,8				25,7	26,6	27,0	27,7	28,3	27,9	27,1				
Reino Unido	31,9	34,9	35,4	34,7	34,3	34,3	34,0	33,6	32,8	33,3	33,7	33,0	32,7	32,8	32,7	32,4	31,3	32,4	35,6	34,9	34,8
Suecia			42,7	41,3	38,5	38,1	37,0	35,9	35,2	34,5	35,0	36,4	37,4	36,7	36,4	35,7	34,5	34,8	37,6	36,6	35,7
UE-15			34,6	34,2	33,0	33,3	32,8	32,5	32,2	32,1	32,2	32,6	33,0	32,9	32,9	32,6	32,0	33,1	36,4	36,3	35,9

Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Anexo 24 Tasas de desempleo totales

	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Alemania	:	:	:	:	:	:	:	:	5,5	6,6	7,8	8,4	8,2	8,9	9,6	9,4	8,6	7,9	7,8	8,6	9,7	10,4	11,2	10,1	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	4,3	4,2	4,7	4,7	4,7	4,2	3,9	4,0	4,4	4,8	5,5	5,6	5,3	4,9	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6
Bélgica	10,7	10,8	10,1	10,0	9,8	8,8	7,4	6,6	6,4	7,1	8,6	9,8	9,7	9,5	9,2	9,3	8,5	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5
Dinamarca	8,4	7,9	6,7	5,0	5,0	5,7	6,8	7,2	7,9	8,6	9,6	7,7	6,7	6,3	5,2	4,9	5,2	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6
España	:	:	:	:	19,7	18,7	16,5	15,5	15,5	17,0	20,8	22,0	20,7	19,9	18,4	16,4	13,6	11,9	10,6	11,5	11,5	11,0	9,2	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5
Finlandia	:	:	:	:	:	4,2	3,1	3,2	6,6	11,7	16,3	16,6	15,4	14,6	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7
Francia	7,3	8,4	8,7	8,9	8,9	8,5	8,1	7,9	8,1	9,0	10,1	10,4	10,2	10,5	10,7	10,3	10,0	8,6	7,8	7,9	8,5	8,9	8,9	8,8	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	11,1	12,0	11,2	10,7	10,3	9,7	10,6	10,0	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5
Holanda	9,5	9,3	8,4	7,6	7,5	7,4	6,7	6,1	5,7	5,7	6,5	7,2	8,3	7,7	6,5	5,1	4,2	3,7	3,1	3,7	4,8	5,7	5,9	5,0	4,2	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4
Irlanda	13,9	15,5	16,8	16,8	16,6	16,2	14,7	13,4	14,7	15,4	15,6	14,3	12,3	11,7	9,9	7,5	5,7	4,3	3,9	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3
Italia	7,4	7,9	8,2	8,9	9,6	9,7	9,7	8,9	8,5	8,8	9,7	10,6	11,2	11,2	11,2	11,3	10,9	10,0	9,0	8,5	8,4	8,0	7,7	6,8	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7
Luxemburgo	3,4	3,0	2,9	2,6	2,5	2,0	1,8	1,7	1,6	2,1	2,6	3,2	2,9	2,9	2,7	2,7	2,4	2,2	1,9	2,6	3,8	5,0	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0
Portugal	8,9	9,6	9,8	9,5	8,0	6,7	6,0	5,6	5,0	5,0	6,3	7,6	7,9	8,0	7,5	6,1	5,5	5,1	5,1	6,2	7,4	7,8	8,8	8,9	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1
R. Unido	10,8	10,9	11,2	11,2	10,3	8,5	7,1	6,9	8,6	9,8	10,2	9,3	8,5	7,9	6,8	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1
Suecia	3,7	3,3	2,9	2,7	2,2	1,8	1,6	1,7	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,2	6,7	5,6	5,8	6,0	6,6	7,4	7,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9
UE-15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	10,1	10,5	10,2	10,3	10,1	9,5	8,8	7,9	7,3	7,7	8,1	8,3	8,2	7,8	7,1	7,2	9,1	9,6	9,6	10,6	11,1	10,5
EEUU	9,6	7,5	7,2	7,0	6,2	5,5	5,3	5,6	6,8	7,5	6,9	6,1	5,6	5,4	4,9	4,5	4,2	4,0	4,7	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2
Japón	2,6	2,7	2,6	2,8	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,1	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,8	4,0	5,1	5,0	4,6	4,3	4,0	3,6

Fuente: Eurostat.

Anexo 25 Déficit público en % del PIB

% PIB	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Alemania	-9,3	-3,4	-2,8	-2,4	-1,5	1,0	-3,1	-3,9	-4,1	-3,7	-3,3	-1,5	0,3	0,0	-3,0	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,7
Austria	-6,1	-4,4	-2,4	-2,7	-2,6	-2,0	-0,6	-1,3	-1,8	-4,8	-2,5	-2,5	-1,3	-1,4	-5,3	-4,5	-2,6	-2,2	-1,3	-2,4
Bélgica	-4,4	-4,0	-2,3	-1,0	-0,6	-0,1	0,2	0,1	-1,8	-0,2	-2,6	0,2	0,0	-1,1	-5,5	-4,0	-4,1	-4,1	-2,9	-3,2
Dinamarca	-3,6	-2,5	-1,2	-0,4	0,9	1,9	1,1	0,0	-0,1	2,1	5,0	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,7	-1,1	1,2
España	-7,0	-5,4	-3,9	-2,9	-1,3	-1,0	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	1,2	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8
Finlandia	-5,9	-3,2	-1,2	1,6	1,7	6,9	5,0	4,1	2,4	2,2	2,6	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2
Francia	-5,1	-3,9	-3,6	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-4,0
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	-10,2	-8,7	-12,3	-3,5
Holanda	-8,6	-1,7	-1,3	-0,9	0,3	1,9	-0,4	-2,1	-3,0	-1,8	-0,3	0,2	0,2	0,2	-5,5	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,3
Irlanda	-2,1	-0,3	1,3	2,0	2,4	4,9	1,0	-0,3	0,8	1,4	1,3	2,8	0,3	-7,0	-13,9	-32,5	-12,7	-8,1	-5,8	-4,1
Italia	-7,3	-6,6	-3,0	-3,0	-1,8	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
Luxemburgo	2,5	1,3	3,7	3,6	3,6	5,7	6,0	2,3	0,5	-1,1	0,2	1,4	4,2	3,3	-0,5	-0,5	0,4	0,1	0,9	0,6
Portugal	-5,2	-4,7	-3,7	-4,4	-3,0	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5
Reino Unido	-5,6	-4,1	-2,2	-0,2	0,8	1,2	0,4	-2,1	-3,4	-3,6	-3,5	-2,9	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,6	-8,3	-5,7	-5,7
Suecia	-7,0	-3,1	-1,6	0,9	0,8	3,2	1,4	-1,5	-1,3	0,3	1,8	2,2	3,3	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,9

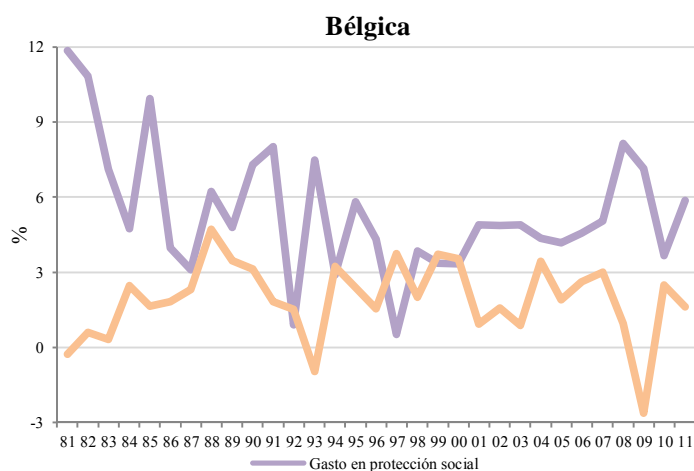
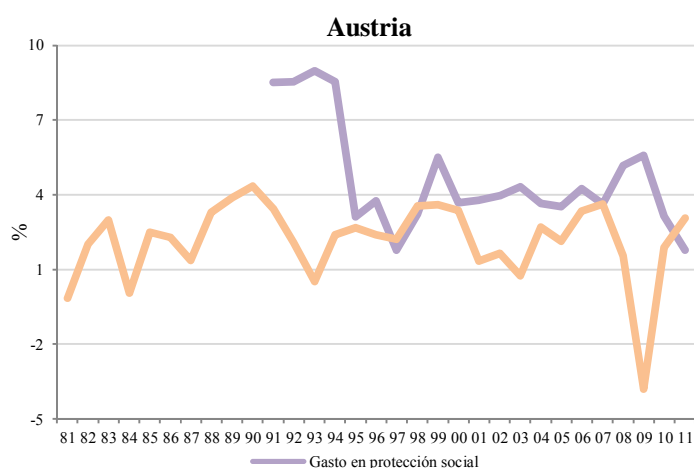
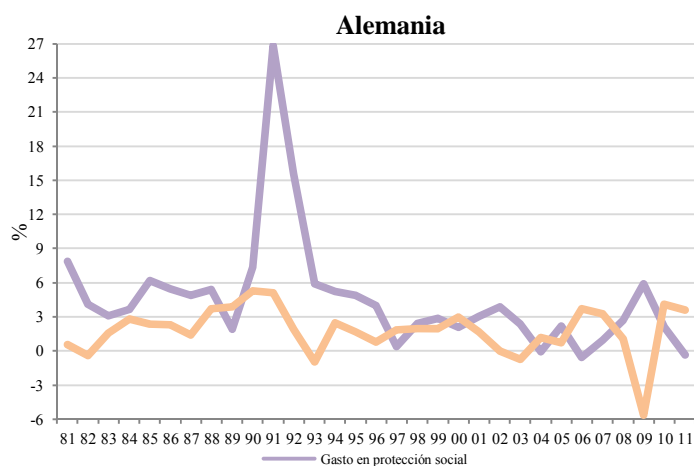
Fuente: Eurostat.

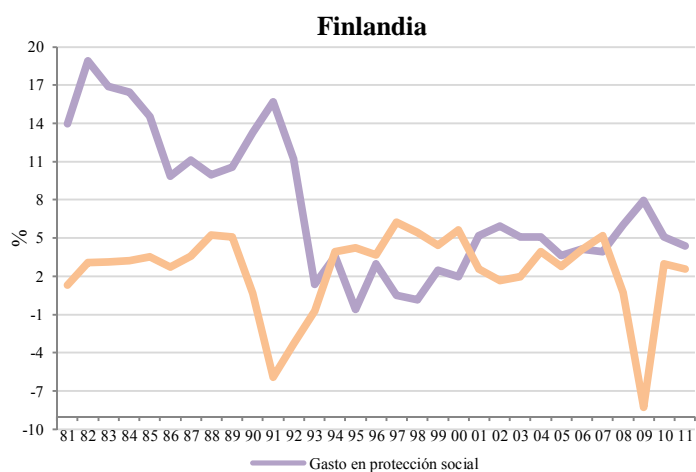
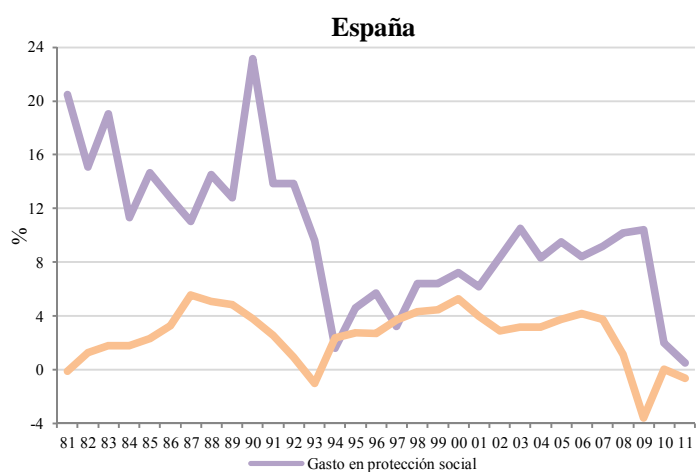
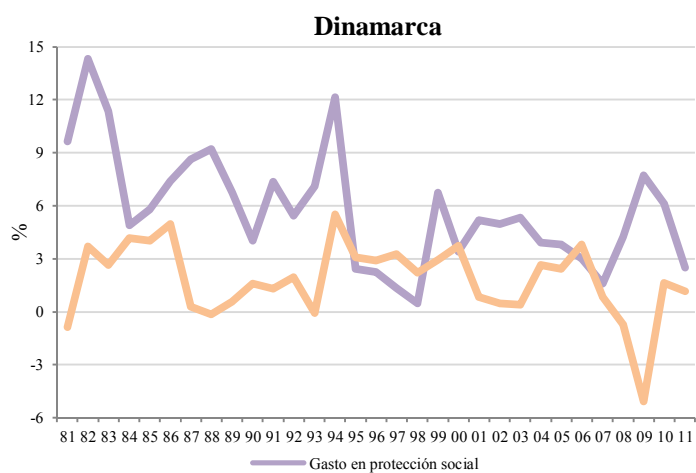
Anexo 26 Deuda pública en % del PIB

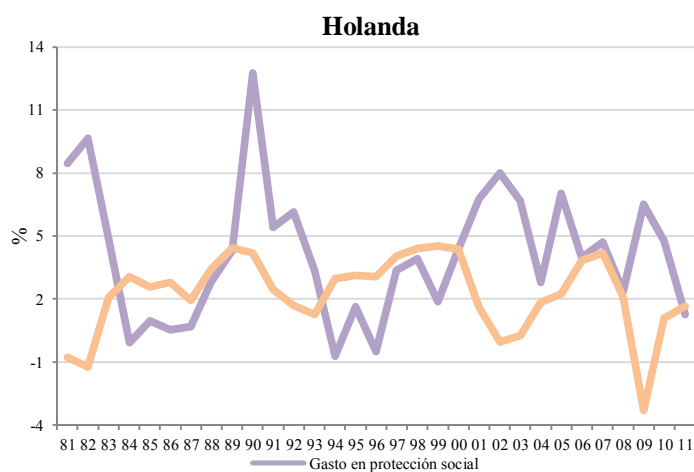
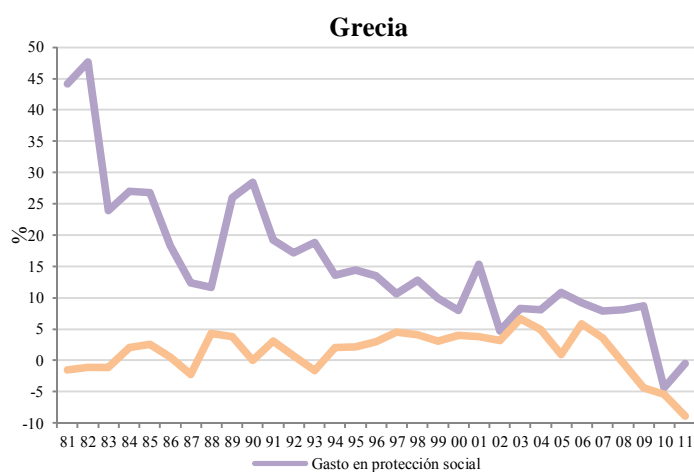
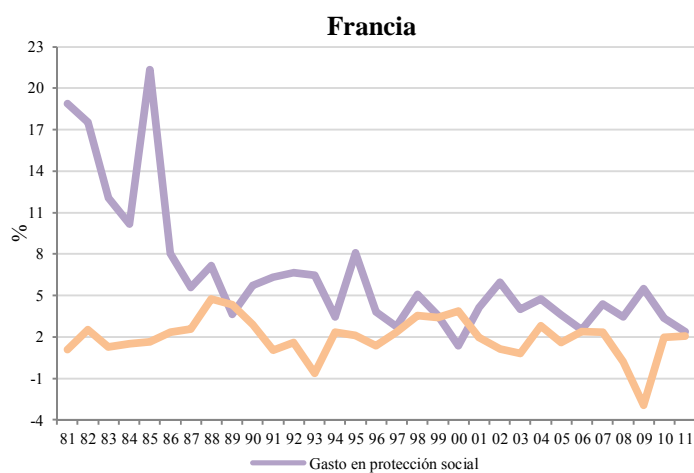
	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Alemania	54,9	57,7	58,9	59,5	60,2	59,0	57,8	59,4	63,2	64,9	67,1	66,5	63,7	65,1	72,6	80,5	77,9	79,3	77,1	74,7
Austria	68,0	68,0	63,2	63,6	66,4	65,9	66,5	66,3	65,5	64,8	68,3	67,0	64,8	68,5	79,7	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5
Bélgica	130,7	128,2	123,6	118,6	114,6	109,0	107,8	104,9	101,2	96,6	94,7	90,7	86,8	92,2	99,2	99,5	102,0	103,8	104,4	106,5
Dinamarca	:	:	:	:	:	52,4	48,5	49,1	46,2	44,2	37,4	31,5	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,2
España	61,7	65,6	64,4	62,5	60,9	58,0	54,2	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7
Finlandia	55,1	55,3	52,2	46,9	44,1	42,5	41,0	40,2	42,8	42,7	40,0	38,2	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,8	59,3
Francia	55,8	59,7	61,1	61,0	60,2	58,7	58,2	60,1	64,2	65,7	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,0
Grecia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	171,3	156,9	175,0	177,1
Holanda	73,5	71,8	66,0	62,7	58,5	51,3	48,8	48,3	49,4	50,0	49,4	44,9	42,7	54,8	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	68,8
Irlanda	78,7	70,0	61,7	51,6	46,7	36,3	33,4	30,7	30,1	28,3	26,2	23,8	24,0	42,6	62,3	87,4	111,2	121,7	123,2	109,7
Italia	116,9	116,3	113,7	110,8	109,6	105,1	104,7	101,9	100,4	100,0	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1
Luxemburgo	8,1	8,0	7,9	7,6	6,7	6,1	6,6	6,5	6,4	6,5	6,3	7,0	7,2	14,4	15,5	19,6	19,1	21,9	24,0	23,6
Portugal	58,3	59,5	55,2	51,8	51,0	50,3	53,4	56,2	58,7	62,0	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2
Reino Unido	48,3	47,9	46,9	44,2	41,9	39,1	36,2	35,9	37,3	40,2	41,6	42,5	43,6	51,8	65,8	76,4	81,8	85,8	87,3	89,4
Suecia	69,9	70,3	68,2	66,7	61,5	50,6	51,7	49,8	48,9	47,9	48,2	43,1	38,2	36,8	40,3	36,8	36,2	36,6	38,7	43,9

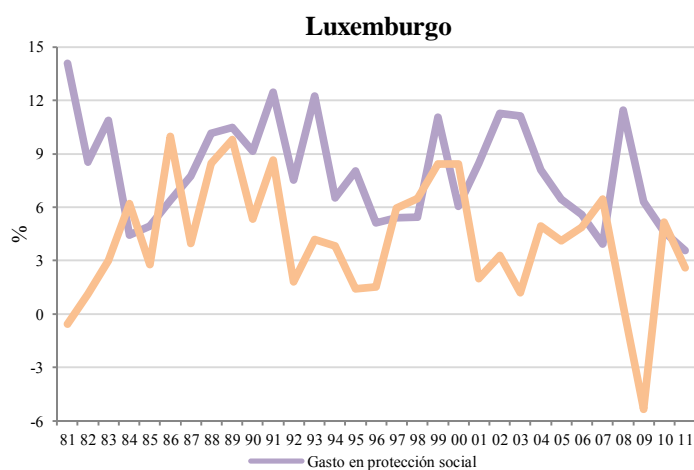
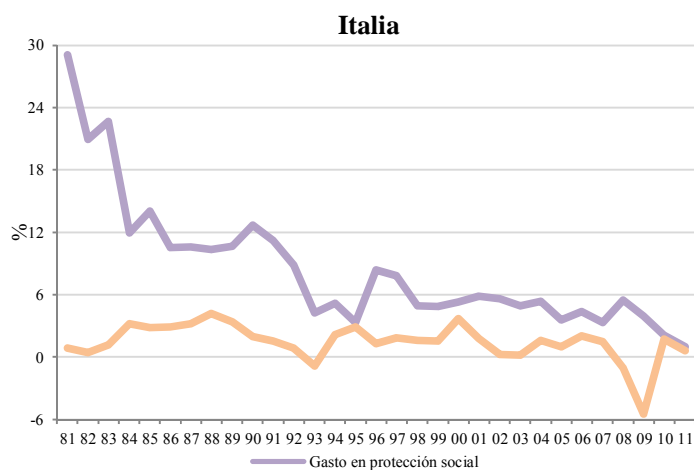
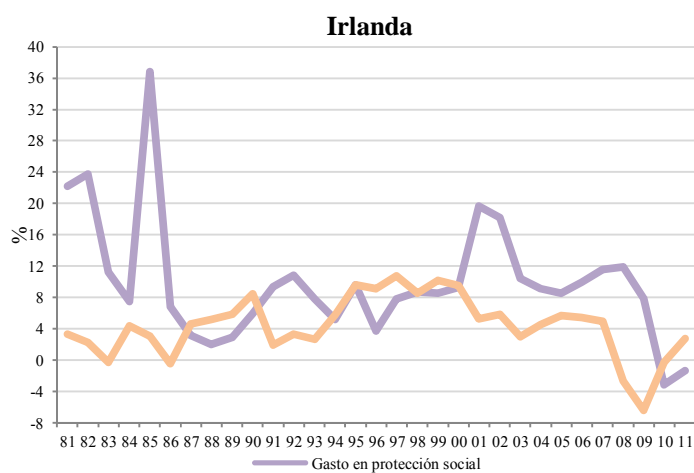
Fuente: Eurostat.

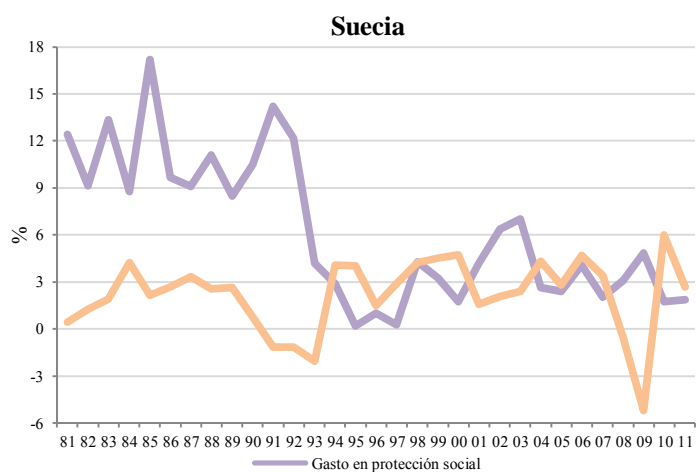
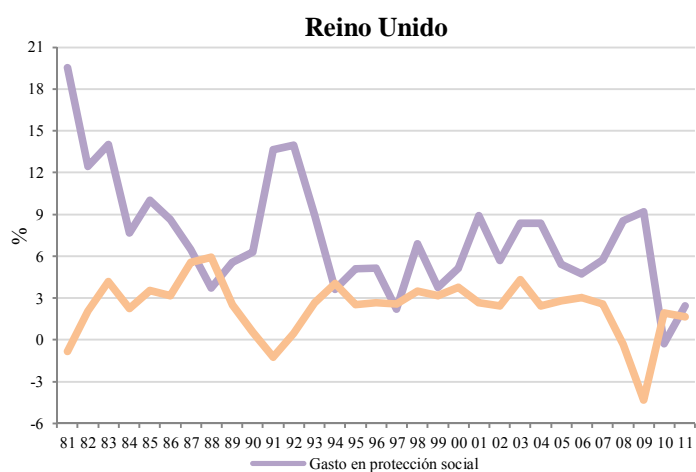
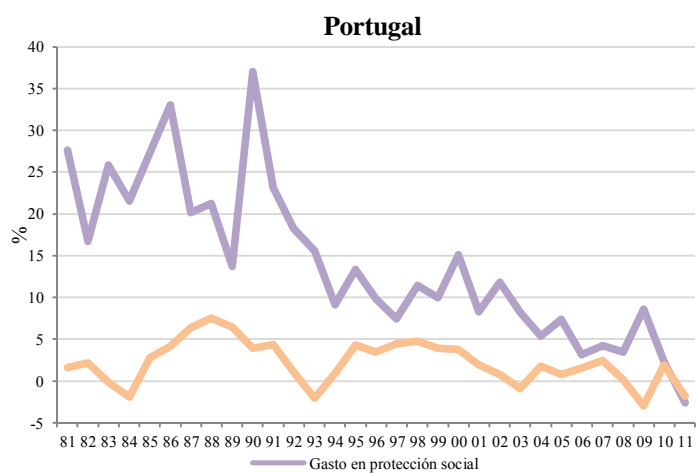
Anexo 27 Incremento anual del gasto público en protección social y de los PIB nacionales (1981-2011)

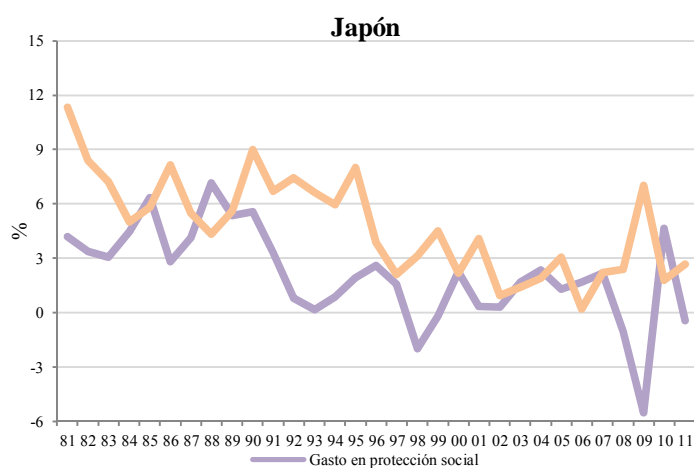
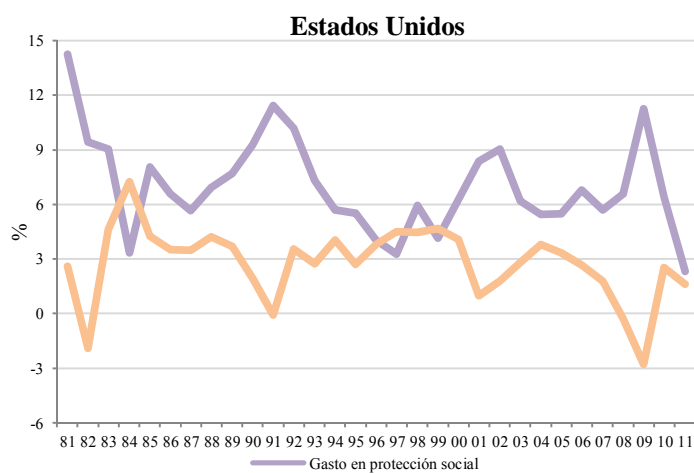












Fuente: OCDE. Elaboración propia

